

I PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

nelle amministrazioni comunali

Linee guida operative



I PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

nelle amministrazioni comunali

Linee guida operative

Versione del documento

1.0 - DICEMBRE 2013

Autori



Andrea Ferrarini – Esperto ReteComuni / Avviso Pubblico
Giandomenico Casarini – Comune di Corsico, ReteComuni

Progetto grafico e impaginazione

Ancitel Lombardia

INDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUZIONE..... | 8 |
| 1.1 CHE COSA SONO QUESTE LINEE GUIDA..... | 8 |
| 1.2 CHE COSA NON SONO QUESTE LINEE GUIDA..... | 8 |
| 1.3 PANORAMICA DEI CONTENUTI..... | 9 |
| 2. LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI COMUNI: SOGGETTI E STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE. 10 | |
| 2.1 I SOGGETTI COINVOLTI NELLA GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE | 10 |
| 2.1.1 <i>Il Sindaco e la Giunta.....</i> | 10 |
| 2.1.2 <i>Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione.....</i> | 10 |
| 2.1.3 <i>Il Responsabile per la Trasparenza.....</i> | 12 |
| 2.1.4 <i>Referenti.....</i> | 13 |
| 2.1.5 <i>ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE (OIV) e altri organismi di controllo interno</i> | 13 |
| 2.1.6 <i>U.P.D.</i> | 13 |
| 2.1.7 <i>Dirigenti.....</i> | 13 |
| 2.1.8 <i>Dipendenti/collaboratori</i> | 14 |
| 2.2 IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (P.T.P.C.) | 14 |
| 3. GLI OBIETTIVI DI GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE | 17 |
| 3.1 GLI OBIETTIVI DI GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO NAZIONALE | 17 |
| 3.2 GLI OBIETTIVI DI GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE NEI COMUNI | 19 |
| 4. VALUTARE IL RISCHIO DI CORRUZIONE | 21 |
| 4.1 IDENTIFICARE IL RISCHIO DI CORRUZIONE | 22 |
| 4.1.1 <i>La mappatura dei processi e degli uffici</i> | 22 |
| 4.1.2 <i>L'identificazione degli eventi di corruzione.....</i> | 23 |
| 4.1.3 <i>Il registro dei rischi.....</i> | 28 |
| 4.2 ANALIZZARE IL RISCHIO DI CORRUZIONE | 28 |
| 4.2.1 <i>Fattori di rischio per l'analisi della probabilità degli eventi di corruzione</i> | 29 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4.2.2 | <i>I controlli come fattore di rischio</i> | 31 |
| 4.2.3 | <i>Analisi dell’impatto degli eventi di corruzione</i> | 34 |
| 4.2.4 | <i>Determinare il livello di rischio - La matrice del rischio</i> | 36 |
| 4.3 | PONDERARE IL RISCHIO DI CORRUZIONE | 40 |
| 4.3.1 | <i>La ponderazione attraverso la Matrice del Rischio</i> | 42 |
| 4.3.2 | <i>Definire il rischio accettabile</i> | 42 |
| 4.3.3 | <i>Definire la classifica degli eventi a rischio</i> | 44 |
| 4.3.4 | <i>Il Piano di trattamento</i> | 50 |
| 5. | DEFINIRE IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE | 52 |
| 5.1 | IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO DI CORRUZIONE (CENNI PRELIMINARI) | 52 |
| 5.2 | IL CONTENUTI MINIMI DEL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (P.T.P.C.) | 56 |
| 5.3 | IL PIANO DI TRATTAMENTO E LA PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE TRASVERSALI | 57 |
| 5.4 | MISURE DI TRATTAMENTO TRASVERSALI | 60 |
| 5.4.1 | <i>Misure trasversali di prevenzione</i> | 60 |
| 5.4.2 | <i>Misure trasversali per individuare e rimuovere i soggetti e le situazioni a rischio</i> | 61 |
| 5.4.3 | <i>Misure trasversali per “rompere” il triangolo della corruzione</i> | 62 |
| 5.5 | MISURE DI TRATTAMENTO SPECIFICHE | 64 |
| 5.5.1 | <i>Misure specifiche di Prevenzione</i> | 64 |
| 5.5.2 | <i>Misure specifiche per individuare e rimuovere i soggetti e le situazioni a rischio</i> | 65 |
| 5.5.3 | <i>Misure specifiche per “rompere” il triangolo della corruzione</i> | 66 |
| 6. | ATTUAZIONE, MONITORAGGIO E RIASSETTO DEL P.T.P.C | 69 |
| 6.1 | P.T.P.C. E GESTIONE DELLA PERFORMANCE | 69 |
| 6.2 | P.T.P.C. E MONITORAGGIO DEGLI EVENTI DI CORRUZIONE | 70 |
| 6.3 | RELAZIONE SULL’EFFICACIA DELLE MISURE DI PREVENZIONE E “RIASSETTO” ANNUALE DEL P.T.P.C. | 71 |
| 7. | PROPOSTA DI “INDICE” DEI CONTENUTI DEL P.T.P.C. | 73 |
| 8. | ALLEGATI | 77 |
| 8.1 | ALLEGATO 1 - REGISTRO DEI PROCESSI E DEGLI UFFICI | 78 |
| 8.2 | ALLEGATO 2 – SCHEDA DI DESCRIZIONE DI EVENTO DI CORRUZIONE | 79 |
| 8.3 | ALLEGATO 3 - REGISTRO DEI RISCHI | 80 |
| 8.4 | ALLEGATO 4 - TABELLA DI ANALISI DEL RISCHIO | 81 |

| | | |
|-----|--|----|
| 8.5 | ALLEGATO 5 – MATRICI DEL RISCHIO DI CORRUZIONE..... | 82 |
| 8.6 | ALLEGATO 6 – MATRICE DI PONDERAZIONE DEL RISCHIO ACCETTABILE | 83 |
| 8.7 | ALLEGATO 7 – PIANO DI TRATTAMENTO DEL RISCHIO..... | 84 |
| 8.8 | ALLEGATO 8 – PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE TRASVERSALI..... | 85 |

1.

INTRODUZIONE

1.1 Che cosa sono queste Linee Guida

Le presenti Linee Guida sono uno strumento finalizzato a supportare i Comuni nello svolgimento delle attività di prevenzione della corruzione richieste dalla legge 190/2012: individuazione dei soggetti responsabili dell'attuazione della strategia di prevenzione, analisi dei rischi, definizione delle misure di contrasto, elaborazione, attuazione, monitoraggio, revisione e aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Le Linee Guida sono rivolte ai soggetti che, all'interno dei Comuni, sono coinvolti nel processo di gestione del rischio di corruzione: segretari comunali, organi di indirizzo politico, dirigenti, referenti della prevenzione, responsabili della trasparenza, organismi di controllo, responsabili U.P.D., funzionari, ecc. ...

La metodologie e le attività proposte recepiscono gli indirizzi del Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato dall' ANAC (ex. CIVIT) l'11 settembre 2013; cercando però di sintetizzarne i contenuti, integrandoli con nozioni e strumenti, (tipici del risk management), a sostegno della gestione del rischio di corruzione negli enti locali.

1.2 Che cosa NON sono queste Linee Guida

Le Linee Guida non sono una raccolta di documenti, modelli, elenchi di attività a rischio, che possono essere "copiati" ed applicati alla singola amministrazione. Infatti, le forti differenze che intercorrono fra i Comuni (soprattutto in termini di disponibilità di risorse e di complessità organizzativa) impediscono di definire

soluzioni valide per tutte le amministrazioni. Esse propongono, piuttosto, processi e tecniche di gestione del rischio di valenza generale, che ciascun Comune può “adattare” alla propria realtà.

Le Linee Guida, infine, non sono uno strumento in grado di certificare l’efficacia del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, anche in ragione del fatto tale certificazione non è prevista dalla legge 190/2012. Tuttavia, le Linee Guida fanno riferimento alla norma UNI ISO 31000:2010 (Principi e Linee Guida per la Gestione del Rischio), per consentire ai Comuni di dotarsi di un sistema di prevenzione della corruzione armonizzato a tale norma internazionale, e quindi maggiormente efficace (capacità di prevenire i reati), efficiente (valore aggiunto della prevenzione, per il raggiungimento degli obiettivi di gestione dell’Ente) ed adeguato (misure di prevenzione allineate alle risorse, alle capacità e alla cultura della singola organizzazione pubblica).

1.3 Panoramica dei contenuti

Le Linee Guida si strutturano in sette capitoli, che trattano diversi temi inerenti alla strategia di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni comunali e sono corredate da otto allegati.

Il **Capitolo 2** tratteggia un quadro d’insieme dei soggetti coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione nei Comuni. Ciascuno di questi soggetti gioca un proprio ruolo specifico, nel processo di elaborazione, adozione, attuazione e miglioramento nel tempo del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Il **capitolo 3** descrive gli obiettivi della gestione del rischio negli enti locali (in relazione agli obiettivi nazionali di prevenzione definiti dal P.N.A.).

Il **capitolo 4** è interamente dedicato alla valutazione del rischio, mentre il **capitolo 5** illustra le misure di trattamento del rischio di corruzione.

Il **capitolo 6** delinea, in modo essenziale, le fasi di attuazione, monitoraggio e riassetto annuale del Piano di Prevenzione della Corruzione.

Il **Capitolo 7**, infine, avanza una proposta di “indice” del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, illustrando il contenuto di massima da inserire nelle diverse sezioni.

2.

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI COMUNI: SOGGETTI E STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

2.1 I soggetti coinvolti nella gestione del rischio di corruzione

2.1.1 IL SINDACO E LA GIUNTA

Il Sindaco e la Giunta sono gli organi di indirizzo politico del Comune coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione. Il Sindaco designa il Responsabile della Prevenzione della corruzione che, di norma, nelle amministrazioni comunali è individuato nel Segretario, salvo diversa e motivata determinazione¹; mentre la Giunta adotta il P.T.P.C. e i suoi aggiornamenti e li comunica al Dipartimento e alla Regione interessata. La Giunta adotta anche tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

2.1.2 IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il coordinamento delle strategie di prevenzione della corruzione all'interno dei Comuni è affidato a un Responsabile della Prevenzione, che deve essere individuato e nominato dal Sindaco. Di norma, tale funzione è

¹ art. 1, comma 7, della L. 190/2012

attribuita al Segretario Comunale. Il nominativo del Responsabile della Prevenzione deve essere pubblicato sul sito istituzionale e comunicato all' ANAC (ex CiVIT).

I Comuni, possono, comunque, affidare le funzioni di Responsabile della Prevenzione ad un soggetto diverso dal Segretario, individuando un dirigente o un funzionario, già in forza presso l'ente, che sia in grado di svolgere il ruolo di Responsabile con la necessaria autonomia e con risorse e poteri adeguati.

Per garantire la necessaria autonomia, il ruolo di Responsabile della Prevenzione non può essere svolto da dirigenti e funzionari collocati nell'ambito della diretta collaborazione dell'organo di indirizzo politico².

Infine, come chiarito dal Dipartimento della Funzione Pubblica *"occorre riflettere attentamente sull'opportunità che venga nominato Responsabile della Prevenzione il dirigente responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari,[...]. Infatti, la funzione del responsabile di cui alla L. n. 190 del 2012 ha carattere squisitamente preventivo, a differenza della funzione dell' U.P.D., il quale, come noto, ha competenza in ordine all'accertamento dell'illecito disciplinare e all'irrogazione delle conseguenti sanzioni. La sovrapposizione tra le due figure può comportare il rischio dello svolgimento inefficiente delle funzioni, in quanto il responsabile ex lege n. 190 non deve essere visto dai colleghi e collaboratori come un "persecutore" ed i rapporti debbono essere improntati alla massima collaborazione. Inoltre, la notevole mole di informazioni che pervengono al responsabile ai fini della prevenzione della corruzione necessita di una valutazione "filtro" per la verifica di rilevanza disciplinare dei fatti e questa valutazione rischia di essere compromessa nel caso in cui le due funzioni siano coincidenti"*³.

Tuttavia, nei Comuni di piccole dimensioni, nei quali la funzione di U.P.D. sono assegnate al Segretario Comunale, quest'ultimo può essere individuato anche come Responsabile della Prevenzione⁴.

Il Responsabile della Prevenzione deve:

- predisporre il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.);
- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità, nonché proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

² Circolare 1/2013 del D.F.P.

³ Circolare 1/2013 del D.F.P.

⁴ Intesa Conferenza Unificata del 24 luglio 2013.

- verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individuare il personale da inserire nei programmi di formazione.

Ai sensi del d.lgs. 39/2013, il Responsabile della Prevenzione deve anche contestare le situazioni di incompatibilità e inconfiribilità; mentre, l'incompatibilità del Segretario che svolga funzioni di Responsabile della Prevenzione è contestata dal Sindaco.

In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il Responsabile della Prevenzione può essere sanzionato per responsabilità dirigenziale, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il P.T.P.C. e di aver vigilato sul suo funzionamento e sulla sua applicazione.

2.1.3 IL RESPONSABILE PER LA TRASPARENZA

La trasparenza è considerata uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione.

All'interno di ogni amministrazione il Responsabile della Prevenzione della corruzione svolge, di norma, le funzioni di responsabile per la trasparenza⁵. Il responsabile svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, segnalando i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il responsabile provvede all'aggiornamento del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I) e controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal d.lgs. 33/2013.

I Comuni possono, comunque, assegnare le funzioni di responsabile della trasparenza e di Responsabile della Prevenzione a due soggetti distinti, assicurando il necessario coordinamento dei Responsabili attraverso nel Piano Triennale di prevenzione della Corruzione⁶.

⁵ art.43 d.lgs. 33/2013

⁶ Intesa Conferenza Unificata del 24 luglio 2013

2.1.4 REFERENTI

Ciascun Comune deve identificare un solo Responsabile della Prevenzione, ma può individuare dei referenti della prevenzione, che svolgono, nelle proprie aree di competenza, attività informativa nei confronti del responsabile e di costante monitoraggio sull'attività svolta dai dirigenti assegnati agli uffici di riferimento.

2.1.5 ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE (OIV) E ALTRI ORGANISMI DI CONTROLLO INTERNO

Gli OIV (e gli altri organismi di controllo interno) verificano l'inclusione degli obiettivi di trasparenza e di prevenzione della corruzione nel ciclo di gestione della performance. Inoltre, esprimono parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione.

2.1.6 U.P.D.

L'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari (che ciascuna amministrazione deve obbligatoriamente istituire) propone l'aggiornamento del Codice di comportamento adottato dal Comune e sanziona i comportamenti che si discostano dalle prescrizioni del Codice.

2.1.7 DIRIGENTI

Tutti i dirigenti per l'area di rispettiva competenza:

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile della Prevenzione, dei referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. 165/2001; art. 20 DPR 3/1957; art.1, comma 3, L. 20/1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio, collaborando insieme al responsabile, per individuare le misure di prevenzione;
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e l'attuazione delle misure di prevenzione programmate nel P.T.P.C.;
- adottano le misure gestionali finalizzate alla gestione del rischio di corruzione, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale.

2.1.8 DIPENDENTI/COLLABORATORI

I dipendenti e i collaboratori dell'amministrazione partecipano al processo di gestione del rischio, osservando le misure contenute nel P.T.P.C., segnalando le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'U.P.D. e segnalando casi di personale conflitto di interessi.

2.2 Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.)

Le pubbliche amministrazioni devono adottare un proprio Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 60, della l. n. 190 del 2012.

Il P.T.P.C. è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi. Il Piano deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico dell'amministrazione, su proposta del Responsabile della Prevenzione della corruzione, entro il 31 gennaio di ogni anno (art. 1, co. 8, L. 190/2012). Nei Comuni il P.T.P.C. deve essere adottato con deliberazione della Giunta⁷.

Ai fini della predisposizione del piano di prevenzione della corruzione, il Prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano Nazionale approvato dall' ANAC (ex CIVIT).

Sono soggette all'obbligo di adozione del P.T.P.C. :

- le amministrazioni centrali, ivi compresi gli enti pubblici non economici nazionali, le agenzie, le università e le altre amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 diverse da quelle di cui al punto b) (comma 5);
- le amministrazioni delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici sottoposti al controllo di regioni ed enti locali.

⁷ Cfr. la nota dell' ANCI del 22 marzo 2013, *Prime indicazioni ai Comuni sulle principali misure ed adempimenti per l'attuazione della legge 190 del 2012 (anticorruzione)*: "Quanto al soggetto competente all'adozione di tale atto, si ritiene che lo stesso possa essere identificato con la Giunta che, secondo quanto previsto dall'art. 48 del TUEL, collabora con il Sindaco nel governo del comune e a cui spetta, secondo un criterio di competenza residuale, l'adozione di tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del Sindaco". Inoltre, il P.T.P.C. può prevedere delle misure che incidono sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e, sempre ai sensi dell' art. 48 del TUEL (comma 3), è "competenza della Giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.

Il Piano Triennale deve⁸:

- individuare le aree di attività maggiormente esposte al rischio di corruzione;
- individuare, per ciascuna area, gli interventi per ridurre il rischio;
- individuare per ciascun intervento, il responsabile e il termine per l'attuazione;
- programmare iniziative di formazione generale e specifica;
- prevedere obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della Prevenzione;
- individuare misure di trasparenza, anche ulteriori rispetto a quelle obbligatorie per legge;
- individuare modalità e tempi di attuazione delle altre misure di carattere generale contenute nella L. 190/2012;
- definire modalità per l'aggiornamento ed il monitoraggio degli interventi di prevenzione.

In parallelismo con il periodo considerato dal P.N.A., in prima applicazione, i P.T.P.C. debbono coprire il periodo 2013-2016. Pertanto, il P.T.P.C. riporterà anche le iniziative e le misure intraprese per la prevenzione durante l'anno 2013.

Come stabilito dall'Intesa in Conferenza Unificata del 24 luglio 2013⁹, i Comuni devono adottare il P.T.P.C. entro il 31 gennaio 2014 e, contestualmente, provvedere alla sua pubblicazione sul sito istituzionale, con evidenza del nominativo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione. Il nominativo del responsabile deve essere indicato anche all'interno del Piano.

Entro il 31 gennaio 2014 i Comuni devono anche trasmettere il P.T.P.C.:

- al Dipartimento della Funzione Pubblica, inviando all'indirizzo email piani.prevenzionecorruzione@funzionepubblica.it il link alla pubblicazione del Piano sul sito istituzionale. Nell'oggetto della email deve essere riportata la dicitura "comunicazione del P.T.P.C.";
- Alla Regione di riferimento, secondo modalità che saranno rese note da ciascuna Regione.

Al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, le amministrazioni devono attivare delle forme di consultazione, con il coinvolgimento di cittadini e di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, ai fini della predisposizione del P.T.P.C., della diffusione delle strategie di prevenzione pianificate, nonché sui risultati del

⁸ L. 190/2012, art. 1, comma 9; Piano Nazionale Anticorruzione, allegato "Tavole delle Misure", Tavola n.1.

⁹ Intesa tra Governo, Regioni ed Enti Locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 60 e 61, della legge 6 novembre 2012, n.190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", del 24 luglio 2013.

monitoraggio sull'implementazione delle relative misure. Le amministrazioni devono poi tener conto dell'esito della consultazione in sede di elaborazione del P.T.P.C. e in sede di valutazione della sua adeguatezza, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento.

Le consultazioni potranno avvenire o mediante raccolta dei contributi via web oppure nel corso di incontri con i rappresentanti delle associazioni di utenti tramite somministrazione di questionari. L'esito delle consultazioni deve essere pubblicato sul sito internet dell'amministrazione e in apposita sezione del P.T.P.C., con indicazione dei soggetti coinvolti, delle modalità di partecipazione e degli input ricevuti dai soggetti coinvolti.

L'adozione del P.T.P.C. ed i suoi aggiornamenti devono essere adeguatamente pubblicizzati dall'amministrazione sul sito internet ed intranet, nonché mediante segnalazione via mail personale a ciascun dipendente e collaboratore.

3.

GLI OBIETTIVI DI GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

3.1 Gli obiettivi di gestione del rischio di corruzione a livello nazionale

La gestione del rischio di corruzione nel Comune deve perseguire tre obiettivi:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Questi obiettivi possono essere descritti a partire dagli obiettivi nazionali di prevenzione descritti nel P.N.A.

Il P.N.A. ha definito i seguenti indicatori e target (risultati attesi) con riferimento alle misure adottate da tutte le amministrazioni, in relazione ai tre obiettivi strategici di gestione del rischio di corruzione:

Tabella 1 – Gestione del rischio di corruzione: obiettivi a livello nazionale.

| OBIETTIVO | INDICATORI | TARGET (dati riferiti al 30/6/2014) |
|---|---|---|
| Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione | % di p.a. (escluse quelle regionali e locali) che hanno adottato il P.T.P.C. | 100 |
| | % di p.a. regionali e locali che hanno adottato il P.T.P.C. | 100 |
| | % di p.a. che hanno attuato forme di consultazione in sede di elaborazione del P.T.P.C. | 60 |
| | % di p.a. che hanno individuato aree di rischio ulteriori rispetto a quelle obbligatorie per legge | 70 |
| | % di p.a. che hanno introdotto misure di prevenzione ulteriori rispetto a quelle obbligatorie per legge | 60 |
| Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione | % di p.a. che hanno introdotto misure di protezione del <i>whistleblower</i> nel P.T.P.C. | 100 |
| | % di p.a. che hanno introdotto misure di protezione del <i>whistleblower</i> nel P.T.P.C. mediante strumenti informatici | 20 |
| | % di p.a. che hanno attivato canali di ascolto stabili di cittadini e di utenti | 30 |
| Creare un contesto sfavorevole alla corruzione | % di p.a. (escluse quelle regionali e locali) che hanno adottato Codici di comportamento settoriali | 100 |
| | % di p.a. regionali e locali che hanno adottato Codici di comportamento settoriali | 100 |
| | % di p.a. che hanno adottato Codici di comportamento settoriali contenenti misure specifiche per tipologie professionali | 80 |
| | % di responsabili della prevenzione nelle p.a. diverse da quelle regionali e locali che hanno ricevuto apposita formazione in materia di anticorruzione | 80 |
| | % di Responsabili della Prevenzione nelle p.a. regionali e locali che hanno ricevuto apposita formazione in materia di anticorruzione | 70 |

3.2 Gli obiettivi di gestione del rischio di corruzione nei Comuni

Gli obiettivi di gestione del rischio di corruzione nel Comune devono essere raggiunti, tenendo conto degli obiettivi a livello nazionale, con l'adozione delle misure di prevenzione previste dalla legge 190/2012, dal P.N.A. e dalla restante normativa Nazionale in materia di anticorruzione.

Tali misure possono fungere anche da indicatori per valutare l'efficacia e l'efficienza delle strategie di prevenzione attuate dal Comune.

Gli obiettivi di gestione del rischio dovrebbero essere inclusi nel P.E.G. e/o nel Piano della Performance e ciascuna amministrazione dovrebbe individuare, per ciascun indicatore, specifici risultati attesi (*target*).

Gli obiettivi del processo di gestione del rischio nei Comuni sono riassunti nella **Tabella 2**. La tabella indica, oltre agli indicatori, anche le tempistiche entro cui sarebbe opportuno effettuare il primo step di valutazione dei risultati raggiunti.

Gli indicatori in **grassetto** sono strategici e non possono essere tralasciati. I restanti indicatori, invece, contribuiscono a rendere più efficace e completa la gestione del rischio.

Nella colonna delle tempistiche, lettera (L), dopo la data, segnala che la tempistica proposta è vincolata dalla rispetto di un obbligo di legge (ad. Es. la data del 31/01/2014, entro cui deve essere approvato il P.T.P.C.). La sigla (PNA), invece, indica una tempistica definita per contribuire al raggiungimento degli obiettivi nazionali. Infine, la sigla (AGG) segnala che l'indicatore può essere valutato in occasione dell'aggiornamento annuale del P.T.P.C.

Le scadenze (PNA) e (AGG) possono essere anticipate o differite dal Comune.

Tabella 2 – Obiettivi del processo di gestione del rischio nei Comuni.

| OBIETTIVO | INDICATORI | TEMPISTICHE |
|--|--|---|
| Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione | Nomina del Responsabile della Prevenzione | La nomina deve avvenire tempestivamente |
| | Rispetto delle tempistiche di elaborazione e adozione del Piano Triennale Anticorruzione 2013 – 2016 | 31/01/2014 (L) |
| | Valutazione del rischio nelle aree obbligatorie per legge | Prima del 31/01/2014 (L) |

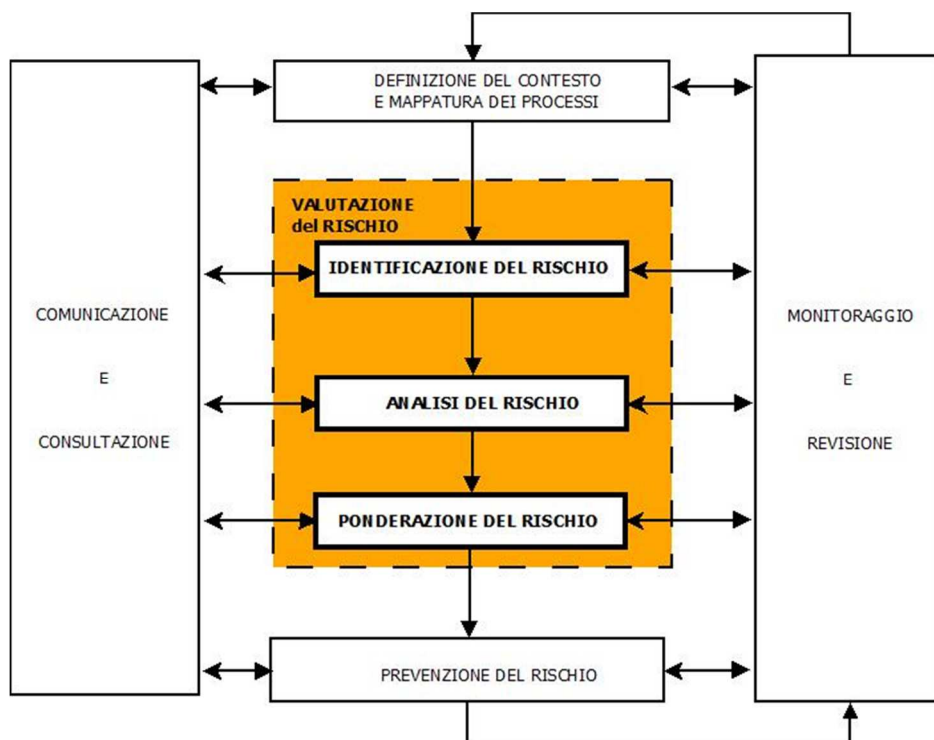
| OBIETTIVO | INDICATORI | TEMPISTICHE |
|---|--|--|
| | Inserimento nel P.T.P.C. delle misure di prevenzione obbligatorie (cfr. Tavole 1 – 17 allegate al P.N.A.) | 31/01/2014 (L) |
| | Attivazione di forme di consultazione, in fase di elaborazione/aggiornamento del P.T.P.C. | 31/01/2014 (PNA) Oppure 31/12/2014 (AGG) |
| | Individuazione di aree di rischio ulteriori rispetto a quelle obbligatorie per legge | 31/01/2014 (PNA) Oppure 31/01/2015 (AGG) |
| | Inserimento nel P.T.P.C. di misure di prevenzione ulteriori rispetto a quelle obbligatorie per legge | 31/01/2014 (PNA) Oppure 31/01/2015 (AGG) |
| Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione | Inserimento nel P.T.P.C. di procedure interne per la segnalazione dei comportamenti a rischio | 31/01/2014 (L) |
| | Inserimento nel P.T.P.C. di procedure interne per la tutela del <i>whistleblower</i> | 31/01/2014 (L) |
| | Adozione di un sistema informatico differenziato, finalizzato alla protezione del <i>whistleblower</i> | 31/01/2014 (PNA) Oppure 31/12/2014 (AGG) |
| | Attivazione (attraverso gli U.R.P.) di canali di ascolto dedicati a cittadini, utenti e imprese, per la segnalazione di episodi di cattiva amministrazione, conflitto d'interessi, corruzione | 31/01/2014 (PNA) Oppure 31/12/2014 (AGG) |
| Creare un contesto sfavorevole alla corruzione | Adozione di un Codice di Comportamento dei Dipendenti del Comune, che integri il Codice approvato con il DPR. 62/2013 | 31/12/2013 (L)* *Delibera ANAC (ex CIVIT) n. 75/2013 |
| | Formazione generale, rivolta a tutti i dipendenti sui temi dell'etica e della legalità Formazione specifica, per i referenti, i componenti degli organismi di controllo, i dirigenti e i funzionari addetti alle aree a rischio | 31/12/2014 |
| | Formazione Specialistica rivolta al Responsabile della Prevenzione (in materia di risk management e prevenzione della corruzione) | 30/06/2014 (PNA) oppure 31/12/2014 |
| | Definizione di principi specifici per le diverse figure professionali operanti nel Comune (Dirigenti, P.O., collaboratori, consulenti, ...) | 30/06/2014 (PNA) oppure 31/01/2015 (AGG) |

4.

VALUTARE IL RISCHIO DI CORRUZIONE

La Valutazione del Rischio o *Risk Assessment* rappresenta il “cuore” del Processo di Gestione del rischio di corruzione, come rappresentato nella figura seguente:

Figura 1 - ISO 31000: componenti del processo di gestione del rischio. L'area evidenziata individua le fasi del processo di valutazione del rischio



Il Comune deve valutare il rischio di corruzione *prima* di elaborare ed adottare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Si tratta di un processo (strutturato in tre fasi: identificazione, analisi e ponderazione), finalizzato ad aumentare la conoscenza del rischio di corruzione, in quanto permette di acquisire un elevato numero di informazioni sulla vulnerabilità e permeabilità dell'amministrazione ai comportamenti corruttivi, sul modo in cui tali comportamenti potrebbero emergere e diffondersi all'interno dell'amministrazione e sulle priorità delle misure di prevenzione da adottare.

I paragrafi seguenti illustrano come la valutazione del rischio di corruzione deve essere realizzata dal Responsabile della Prevenzione, con il coinvolgimento di altre figure interne all'amministrazione.

4.1 Identificare il rischio di corruzione

L'identificazione del rischio è un *processo di ricerca, individuazione e descrizione* del rischio (ISO 3100:2010). L'obiettivo dell'identificazione è generare un *elenco* degli eventi che possono avere conseguenze negative sull'organizzazione. In questa fase, i Comuni devono individuare *le fonti del rischio di corruzione*, *le aree di impatto*, le cause e le conseguenze degli *eventi* che, manifestandosi all'interno dell'Ente, possono fare emergere il rischio di corruzione.

4.1.1 LA MAPPATURA DEI PROCESSI E DEGLI UFFICI

E' importante che il Comune individui, per prima cosa, gli uffici in cui si potrebbero verificare casi di corruzione e i processi gestiti da tali uffici¹⁰.

La mappatura deve considerare tutti i processi e gli uffici associati alle aree di attività elencate nell'Allegato 2 (*Aree di rischio Comuni e obbligatorie*) del P.N.A.

Il P.N.A. suggerisce anche alle amministrazioni di estendere la mappatura ad altre aree, per allinearla alle loro specificità funzionali e di contesto.

Nel caso dei Comuni, la mappatura degli uffici e dei processi dovrebbe considerare le seguenti 7 aree di rischio:

¹⁰ Per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (*input* del processo) in un prodotto (*output* del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica.

Tabella 3 - Aree a Rischio di corruzione - Comuni

| AREA | NOTE |
|---|---|
| Acquisizione e gestione delle risorse umane | Area di rischio comune e obbligatoria (P.N.A.) |
| Affidamento di lavori, appalti e forniture | Area di rischio comune e obbligatoria (P.N.A.) |
| Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, senza effetto economico immediato per i destinatari | Area di rischio comune e obbligatoria (P.N.A.) |
| Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, con effetto economico immediato per i destinatari | Area di rischio comune e obbligatoria (P.N.A.) |
| Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati | Area di rischio individuata dall' Art. 1, comma 16 legge 190/2012 |
| Riscossione delle sanzioni e dei tributi | Area di rischio specifica dei Comuni |
| Rapporti con gli Enti Pubblici e le società controllate | Area di Rischio specifica dei Comuni |
| Atti di programmazione | Area di rischio specifica dei Comuni |

La Mappatura deve individuare, per ciascuna area di rischio, i processi, le loro fasi, i controlli in essere e gli uffici in cui i processi hanno luogo.

A seconda del contesto, l'analisi dei processi potrà portare ad includere nell'ambito di ciascuna area di rischio uno o più processi. E' anche probabile che più uffici gestiscano o condividano il medesimo processo.

I risultati della fase di mappatura possono essere riassunti nel *Catalogo dei processi e degli uffici* (vedi Allegato 1 alle presenti linee guida).

4.1.2 L'IDENTIFICAZIONE DEGLI EVENTI DI CORRUZIONE

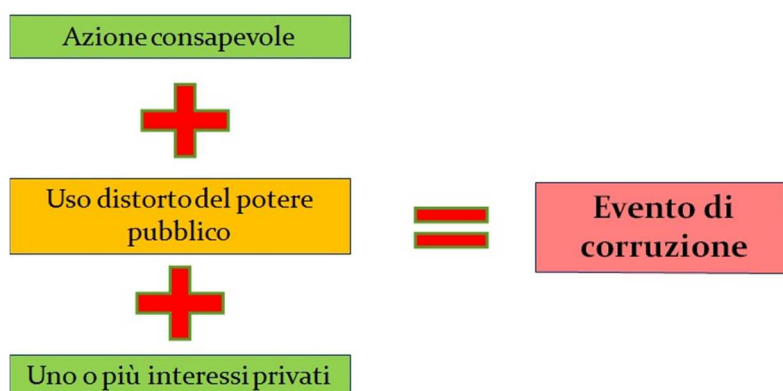
L'identificazione degli eventi di corruzione consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei comportamenti illeciti che potrebbero manifestarsi nei processi del Comune. L'individuazione deve essere

effettuata per tutti i processi inclusi nel *Catalogo dei processi e degli uffici*. Si tratta, quindi di un'attività che può richiedere parecchio tempo e che deve essere gestita dal Responsabile della Prevenzione, con l'eventuale supporto di altre figure interne ed esterne all'amministrazione. Si tratta anche di una attività cruciale, perché gli eventi di corruzione non individuati in questa fase non saranno successivamente valutati, ponderati e trattati.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica (circolare 1/2013), ha proposto di definire la corruzione come «l'abuso da parte di un soggetto del potere pubblico a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati». Quindi, gli eventi di corruzione, da cercare, individuare e descrivere, sono dei comportamenti:

- messi in atto consapevolmente da un soggetto interno all'amministrazione;
- che si realizzano attraverso l'uso distorto delle risorse, delle regole e dei processi del Comune;
- finalizzati a favorire gli interessi privati a discapito degli interessi pubblici.

Figura 2 - componenti di un evento di corruzione

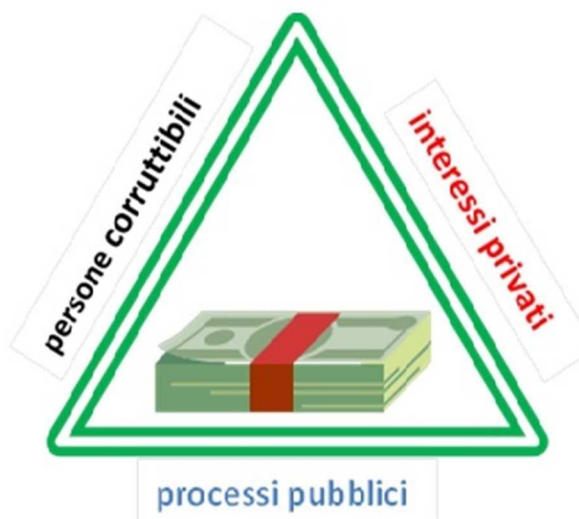


Gli eventi di corruzione, che devono essere identificati, sono quindi un *cocktail micidiale*, fatto di scelte consapevoli (ma eticamente sbagliate), di disponibilità di utilizzo (più o meno discrezionale) delle strutture e delle risorse del Comune e di interessi privati che nulla hanno a che spartire con gli obiettivi di interesse pubblico dell'amministrazione.

Le persone corruttibili, gli interessi privati e i processi pubblici non rappresentano, singolarmente, una fonte di rischio, vale dire un fattore che può scatenare, da solo, un evento di corruzione. Ma diventano una fonte di

rischio quando *entrano in relazione fra loro*. La relazione tra *persone corruttibili*, *interessi privati* e *processi* può essere visualizzata attraverso il *triangolo della corruzione*¹¹:

Figura 3 - triangolo della corruzione



La ricerca degli eventi di corruzione può essere affidata a gruppi di lavoro multidisciplinari (coordinati dal Responsabile della Prevenzione), con il coinvolgimento dei dirigenti e/o dei responsabili degli uffici, del responsabile per la trasparenza (qualora non coincidente con il Responsabile della Prevenzione), dell' U.P.D. e degli organismi interni di controllo.

Sarebbe anche utile avviare forme di consultazione dei soggetti esterni all'amministrazione (ad esempio degli utenti dei servizi comunali e delle aziende del territorio), che possono offrire un contributo con il loro punto di vista e la loro esperienza.

Per identificare gli eventi di corruzione bisogna analizzare i processi del Comune e capire se gli interessi privati potrebbero introdursi in un dato processo ed essere favoriti dalle persone che lo gestiscono. Questa analisi può essere svolta:

- attraverso il confronto tra i soggetti (interni ed esterni al Comune) coinvolti nei processi a rischio (dipendenti, responsabili, utenti, aziende, ecc ...);

¹¹ Si tornerà a parlare del triangolo della corruzione nel capitolo 5, per individuare e caratterizzare le diverse strategie di trattamento del rischio di corruzione

- cercando eventuali precedenti giudiziari (in particolare, i procedimenti e le decisioni penali o di responsabilità amministrativa) o disciplinari (procedimenti avviati, sanzioni irrogate) all'interno del Comune;
- individuando il grado di discrezionalità, la rilevanza esterna, la complessità, il valore economico e la frazionabilità di ciascun processo;
- valutando l'efficacia dei controlli interni all'ente (esistenza di procedure specifiche per la gestione dei procedimenti, grado di applicazione delle misure di trasparenza, sistema di valutazione delle performance, ecc. ...).

Una volta individuati, gli eventi di corruzione devono essere **descritti**, con riferimento:

- al comportamento che potrebbe essere attuato;
- ai processi, ai beni e ai poteri interni al Comune, che potrebbero essere usati in modo distorto;
- agli interessi privati favoriti dall'evento di corruzione, a discapito degli interessi pubblici;
- ai fattori organizzativi (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità, valore economico e frazionabilità), che potrebbero favorire l'evento di corruzione;
- ai controlli adottati dall'amministrazione;
- ai precedenti giudiziari e disciplinari.

Si tratta di un gran numero di informazioni, che torneranno utili nella successiva fase di *Analisi del Rischio*, e che possono essere riassunte compilando una *Scheda di descrizione* (vedi Allegato 2 alle presenti linee guida) per ciascun evento di corruzione individuato.

Un utile elenco di eventi di corruzione comuni e diffusi nella pubblica amministrazione è fornito anche dal P.N.A. (Allegato 4: "Elenco esemplificativo di rischi specifici"). Tali eventi potrebbero essere indentificati anche all'interno del Comune, anche se sarà necessario individuare e descrivere anche altri comportamenti a rischio, specifici della singola amministrazione.

Di seguito, si riportano gli eventi di corruzione suggeriti dal P.N.A.

Tabella 4 - Lista eventi di corruzione suddivisi per area a rischio (P.N.A)

| |
|---|
| Area: acquisizione e progressione del personale |
| <ul style="list-style-type: none">• previsioni di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari• abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari• irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;• inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari• progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari• - motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari |
| Area: affidamento di lavori, servizi e forniture |
| <ul style="list-style-type: none">• accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso• definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione)• uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;• utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa• ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire <i>extra</i> guadagni• abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario• elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto |
| Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario |
| <ul style="list-style-type: none">• abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa)• abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali) |

Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

- riconoscimento indebito di indennità di disoccupazione a cittadini non in possesso dei requisiti di legge al fine di agevolare determinati soggetti
- riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di *ticket* sanitari al fine di agevolare determinati soggetti
- uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari
- rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti

4.1.3 IL REGISTRO DEI RISCHI

I risultati della fase di identificazione del rischio devono essere riassunti in un *Registro dei Rischi* (vedi Allegato 3 delle presenti linee guida), che è un elenco degli eventi corruttivi identificati e dei possibili processi in cui tali eventi potrebbero verificarsi.

Il Registro dei Rischi fornisce un quadro d'insieme del "profilo di rischio" del Comune e può essere usato come input per la fase di Analisi del Rischio.

Una parte *Registro dei Rischi* **non** deve essere ancora compilata durante la fase di identificazione. Si tratta della sezione in cui devono essere riportati i dati sulla probabilità, l'impatto, il livello di rischio ed il livello di controllo di ciascun evento di corruzione. Queste informazioni dovranno essere ricavate durante la successiva fase di *Analisi del Rischio*.

4.2 Analizzare il rischio di corruzione

L'analisi del rischio è un *processo di comprensione della natura del rischio e di determinazione del livello di rischio* (UNI ISO 31000).

Il livello di rischio è un valore numerico che "misura" gli eventi di corruzione in base alla loro *probabilità* e sulla base dell' *impatto* delle loro conseguenze sull'organizzazione: infatti agli eventi più probabili e che potrebbero avere un impatto più grave sul Comune sarà associato un livello di rischio *più elevato*.

L'analisi del rischio deve essere compiuta per ciascun evento di corruzione inserito nel *Registro dei Rischi* (vedi Allegato 3 delle presenti linee guida) e i valori relativi alla probabilità, all'impatto, al livello di rischio e all'efficacia dei controlli devono essere trascritti nel registro, per avere una "visione di insieme" del rischio di corruzione all'interno del Comune. I criteri per la determinazione del livello di rischio sono stati definiti nel

P.N.A. e sono riportati nella *Scheda di Analisi dei Rischi* (vedi Allegato 4 delle presenti linee guida). La Tabella consente di assegnare dei valori numerici ad una serie di fattori, per determinare il valore della probabilità e dell'impatto associati ad ogni singolo evento di corruzione.

4.2.1 FATTORI DI RISCHIO PER L'ANALISI DELLA *PROBABILITÀ* DEGLI EVENTI DI CORRUZIONE

La probabilità di un evento di corruzione dipende da 6 fattori di tipo organizzativo, che ricorrono nel processo in cui l'evento di corruzione potrebbe aver luogo:

- *la discrezionalità;*
- *la rilevanza esterna;*
- *la complessità;*
- *il valore economico;*
- *la frazionabilità;*
- *l'efficacia dei controlli.*

A ciascun fattore, nella *Scheda di Analisi dei Rischi* (vedi Allegato 4 delle presenti linee guida) è associata una domanda con un set di risposte predeterminate. A ciascuna risposta, infine, è associato un punteggio (da 1 a 5), che consente di convertire ciascun fattore in un valore numerico. Le domande e i punteggi sono riassunti nelle tabelle seguenti.

| DISCREZIONALITA' - Il processo è discrezionale? | |
|---|--|
| PUNTEGGIO | RISPOSTA |
| 1 | No. È del tutto vincolato |
| 2 | E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) |
| 3 | E' parzialmente vincolato solo dalla legge |
| 4 | E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) |
| 5 | E' altamente discrezionale |

RILEVANZA ESTERNA - Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione?

| PUNTEGGIO | RISPOSTA |
|-----------|--|
| 2 | No. Ha come destinatario finale un ufficio interno |
| 5 | Sì, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni al Comune |

COMPLESSITA' - Si tratta di un processo complesso, che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive, per il conseguimento del risultato?

| PUNTEGGIO | RISPOSTA |
|-----------|--|
| 1 | No, il processo coinvolge una sola P.A. |
| 3 | Sì, il processo coinvolge più di 3 amministrazioni |
| 5 | Sì, il processo coinvolge più di 5 amministrazioni |

VALORE ECONOMICO - Qual è l'impatto economico del processo?

| PUNTEGGIO | RISPOSTA |
|-----------|---|
| 1 | Ha rilevanza esclusivamente interna |
| 3 | Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es: concessione di borsa di studio per studenti) |
| 5 | Comporta l'attribuzione di notevoli vantaggi a soggetti esterni (es. affidamento appalto) |

FRAZIONABILITÀ - Il risultato finale del processo può essere raggiunto anche effettuando una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, che, considerate complessivamente, assicurano lo stesso risultato (ad es. una pluralità di affidamenti ridotti)?

| PUNTEGGIO | RISPOSTA |
|-----------|----------|
| 1 | No |
| 5 | Sì |

EFFICACIA DEI CONTROLLI - Anche sulla base dell'esperienza pregressa, il tipo di controllo applicato sul processo è adeguato a neutralizzare il rischio?

| PUNTEGGIO | RISPOSTA |
|-----------|---|
| 1 | Si, costituisce un efficace strumento di neutralizzazione |
| 2 | Si, è molto efficace |
| 3 | Si, per una percentuale approssimativa del 50% |
| 4 | Si, ma in minima parte |
| 5 | No, il rischio rimane indifferente |

Il valore della probabilità di un evento di corruzione si ricava calcolando la media aritmetica dei i punteggi associati alle risposte fornite a ciascuna domanda. Il valore minimo sarà 1 (*evento improbabile*), il valore massimo 5 (*evento altamente probabile*).

| VALORE | Probabilità |
|--------|---------------------|
| 1 | Improbabile |
| 2 | Poco probabile |
| 3 | Probabile |
| 4 | Molto probabile |
| 5 | Altamente probabile |

Il valore numerico della probabilità deve essere riportato nel *Registro dei Rischi*.

4.2.2 I CONTROLLI COME FATTORE DI RISCHIO

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, il P.N.A. considera l'efficacia dei controlli un fattore che determina la maggiore o minore probabilità di un evento. Anche la norma UNI ISO 31000:2010 raccomanda di tenere in considerazione, nella fase di analisi del rischio, i controlli esistenti, la loro efficacia ed efficienza.

In effetti, i controlli (norme di comportamento, procedure, ecc. ...) che un'organizzazione già adotta, e che possono *già* ridurre il livello di rischio associato ad un evento, devono essere tenuti in considerazione in tutte le fasi successive della valutazione (ponderazione e trattamento), per evitare di imporre al Comune inutili

controlli aggiuntivi, che rischiano di appesantire e rallentare la gestione dei processi. In poche parole, i controlli esistenti devono essere analizzati e *integrati* nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Nella *Scheda di Analisi dei Rischi* (allegato 4) proposta dal P.N.A., tuttavia, l'assenza di controlli (o l'esistenza di controlli poco efficaci) non solo *non riduce* il livello di rischio, ma *lo incrementa*. Questo approccio è giustificato dalla natura del rischio di corruzione.

La corruzione non è *necessaria* al funzionamento delle amministrazioni pubbliche, anche se la sua diffusione potrebbe far pensare il contrario. Gli eventi di corruzione, in altre parole, non sono una parte integrante dei processi del Comune, necessaria alla loro corretta gestione¹². Per attuarli, un soggetto deve volontariamente *usare in modo distorto* le norme e le procedure, e far *virare*, in direzione di uno o più interessi privati, processi in sé orientati all'interesse pubblico.

Su un piano *astrattamente etico*, all'interno dei Comuni esistono certamente delle persone che adottano un *sistema di valori* orientato a favorire gli interessi privati *anche* a discapito dell'interesse pubblico. E queste persone sono potenzialmente *soggetti a rischio di corruzione* (cioè dipendenti pubblici potenzialmente corruttibili). Tuttavia, affinché questi soggetti a rischio possano *attuare* il proprio sistema di valori (e diventare attori di eventi di corruzione) ci vuole del *tempo*. Il tempo necessario per instaurare delle relazioni con l'esterno, per consolidare posizioni di monopolio e autonomia, per individuare gli interessi privati che *conviene* favorire e per imparare a conoscere gli *anelli deboli della catena* dei processi, su cui agire per commettere gli illeciti e restare impuniti.

Tutto questo tempo è reso disponibile proprio dall'assenza di controlli sul comportamento dei dipendenti pubblici. Non si tratta, ovviamente, di un'assenza di controlli sulla legittimità *formale* dei provvedimenti (quelli certamente non mancano), ma di un'assenza di controlli sulla *sostanza* e sul *fine* dei comportamenti. Se un Comune non controlla *cosa* fanno i suoi dipendenti quando sono in servizio e *perché* lo fanno, il rischio di corruzione aumenta. In questo senso, dunque, l'assenza o l'inefficacia dei controlli è un *fattore* che aumenta la probabilità degli eventi di corruzione.

Dai punteggi associati al parametro *Controlli* della Tabella di Analisi del Rischio, si ricavano cinque possibili livelli di controllo dei processi, descritti nella tabella seguente.

¹² Il rischio di corruzione non è, per esempio, come il *rischio macchina*, che dipende dall'interazione dei lavoratori con i macchinari presenti in un reparto produttivo. Nel *rischio macchina* la fonte di rischio (il macchinario) non può essere rimossa, perché è necessaria alla gestione del processo produttivo. Diversamente, nel rischio di corruzione, le fonti di rischio (cioè le relazioni e gli accordi che favoriscono gli interessi privati a discapito dell'interesse pubblico) si sono estranee ai processi e, quando vi compaiono, causano uno scostamento dagli obiettivi.

| LIVELLI DI CONTROLLO | | |
|---|--------------------------|--|
| Punteggio (1) | Livello di controllo (2) | Descrizione |
| 5 | ASSENTE | Il processo non è presidiato da alcun controllo |
| 4 | MINIMO | Sono stati definiti dei controlli, ma sono poco efficaci o scarsamente applicati |
| 3 | EFFICACE | Sono stati definiti dei controlli solo sull' output del processo (ad esempio sulla legittimità provvedimenti adottati) |
| 2 | MOLTO EFFICACE | Sono stati definiti dei controlli: a) sulle modalità di avvio e di gestione del processo; b) sull' output del processo. |
| 1 | TOTALE | Sono stati definiti dei controlli: a) sugli interessi e sulle relazioni , che possono favorire la corruzione; b) sulle modalità di avvio e di gestione del processo; c) sull' output del processo. |
| (1) Fare riferimento al punteggio assegnato al fattore <i>Controlli</i> nella Scheda di Analisi dei Rischi | | |
| (2) Il livello di controllo deve essere riportato nel Registro dei Rischi | | |

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, nella fase di analisi del rischio, dovrebbe essere molto cauto e severo nel valutare l'efficacia dei controlli adottati dall'amministrazione. Il livello di controllo non può essere valutato come *molto efficace*, se garantisce solo la legittimità e legalità degli esiti del processo. Ci vuole di più. E' necessario che i controlli regolino anche le *scelte* che giustificano l'avvio di un processo e le sue *modalità di gestione*.

Infine, il livello di controllo su un processo, per essere *totale* deve impedire che, all'interno e all'esterno dell'ente, si consolidino interessi e relazioni che possono favorire la corruzione.

Per esempio, il livello di controllo sui processi di affidamento, per essere *molto efficace*, deve ridurre il ricorso a modalità di affidamento alternative all'evidenza pubblica; e per essere *totale*, deve impedire che, nelle fasi cruciali dei processi (definizione dei requisiti di accesso ai bandi, definizione dei criteri di selezione, valutazione delle offerte, ecc. ...), i soggetti responsabili abbiano contatti con soggetti esterni all'amministrazione.

Il livello di controllo, presente nei vari processi a rischio di corruzione, deve essere riportato nel *Registro dei Rischi*, ed essere tenuto in considerazione nelle fasi successive all'analisi del rischio. In particolare, i controlli

esistenti dovranno essere inseriti nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, e, nei processi in cui il livello di rischio è più elevato, il livello di controllo dovrà essere rinforzato.

4.2.3 ANALISI DELL'IMPATTO DEGLI EVENTI DI CORRUZIONE

Secondo il P.N.A. gli eventi di corruzione possono *colpire* e danneggiare l'amministrazione pubblica in quattro modi diversi, ed il P.N.A. individua quindi 4 *modalità di impatto*, attraverso cui determinare l'importanza (o gravità) dell'impatto di un evento di corruzione:

- *impatto organizzativo (si tratta di un impatto di tipo "quantitativo", perché dipende dal numero di persone che potrebbero attuare l'evento corruttivo all'interno dell'ente);*
- *impatto economico (che è maggiore nel caso in cui all'interno dell'amministrazione si siano già verificati eventi di corruzione);*
- *impatto reputazionale (che è influenzato dal modo in cui le notizie, su precedenti casi di corruzione, sono state fornite all'opinione pubblica dai giornali);*
- *impatto organizzativo, economico e sull'immagine (che è "qualitativo" e cresce in relazione al "peso organizzativo" dei soggetti che potrebbero attuare l'evento corruttivo all'interno dell'ente).*

A ciascuna modalità di impatto la *Scheda di Analisi dei Rischi* (vedi Allegato 4 delle presenti linee guida) dedica una sola domanda, con un set di risposte predeterminate. Come nel caso della probabilità, anche qui alle risposte è associato un punteggio (da 0 a 5), che consente di assegnare a tutte le modalità di impatto un valore numerico. Le domande e i punteggi sono riassunti nelle tabelle seguenti.

| IMPATTO ORGANIZZATIVO - Rispetto al totale del personale, impiegato nel singolo ufficio competente a svolgere il processo, quale percentuale di personale è impiegata nel processo? | |
|---|----------------------|
| PUNTEGGIO | RISPOSTA |
| 1 | Fino a circa i 20% |
| 2 | Fino a circa il 40% |
| 3 | Fino a Circa il 60% |
| 4 | Fino a circa l'80% |
| 5 | Fino a circa il 100% |

IMPATTO ECONOMICO - Nel corso degli ultimi 5 anni, sono state pronunciate sentenze della corte dei conti a carico di dipendenti e dirigenti dell'amministrazione, o sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti dell'amministrazione, per la medesima tipologia di evento o per tipologie analoghe?

| PUNTEGGIO | RISPOSTA |
|-----------|----------|
| 1 | No. |
| 5 | Sì. |

IMPATTO REPUTAZIONALE - Nel corso degli ultimi 5 anni sono stati pubblicati, su giornali o riviste, articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi?

| PUNTEGGIO | RISPOSTA |
|-----------|---|
| 0 | No |
| 1 | Non ne abbiamo memoria |
| 2 | Sì, sulla stampa locale |
| 3 | Sì sulla stampa nazionale |
| 4 | Sì sulla stampa nazionale e locale |
| 5 | Sì, sulla stampa locale, nazionale e internazionale |

IMPATTO ORGANIZZATIVO, ECONOMICO E SULL'IMMAGINE - A quale livello può collocarsi il rischio dell'evento (livello apicale, livello intermedio o livello basso), ovvero la posizione/il ruolo che l'eventuale soggetto riveste nell'organizzazione è elevata, media o bassa?

| PUNTEGGIO | RISPOSTA |
|-----------|--|
| 1 | A livello di addetto |
| 2 | A livello di collaboratore o funzionario |
| 3 | A livello di dirigente di ufficio non generale, ovvero di posizione apicale o di posizione organizzativa |
| 4 | A livello di dirigente di ufficio generale |
| 5 | A livello di direttore generale/segretario generale |

La gravità dell'impatto di un evento di corruzione si ricava calcolando la media aritmetica dei punteggi associati alle risposte fornite a ciascuna domanda. Il valore minimo sarà 1 (*impatto marginale*), il valore massimo 5 (*impatto superiore*).

| VALORE | IMPATTO |
|--------|-----------|
| 1 | Marginale |
| 2 | Minore |
| 3 | Soglia |
| 4 | Serio |
| 5 | Superiore |

Il valore dell'impatto deve essere riportato nel *Registro dei Rischi*.

4.2.4 DETERMINARE IL LIVELLO DI RISCHIO - LA MATRICE DEL RISCHIO

Conoscendo la probabilità di un evento di corruzione e la gravità del suo impatto, è possibile determinarne il livello di rischio. Il livello di rischio si ricava moltiplicando il valore della probabilità (**P**) e il valore dell'impatto (**I**), per ottenere un valore complessivo, che esprime il *livello di rischio* (**L**) dell'evento di corruzione (**L = P x I**). Il prodotto **P x I** è un numero che descrive il livello di rischio di un evento di corruzione in termini quantitativi e che ci dice *quanto è grande* il rischio generato da tale evento.

Diremo, allora, che **L = P x I** descrive il livello di rischio in termini di *Quantità di rischio*.

La probabilità e l'impatto di un evento di corruzione dipendono da certe caratteristiche dei processi e degli uffici in cui l'evento potrebbe accadere: discrezionalità, valore economico, controlli, numero di persone dell'ufficio addette al processo, ruolo di soggetti che, nell'ufficio potrebbero attuare l'evento, ecc.... Quindi, l'analisi del rischio (determinando il livello di rischio degli eventi di corruzione), consente anche di individuare i processi, gli uffici e i soggetti maggiormente esposti al rischio di corruzione.

L'insieme dei possibili valori della *Quantità di rischio* è rappresentato nella matrice seguente.

Figura 4 - Matrice dei valori di $L = P \times I$ (Quantità di Rischio)

| | | | | | | |
|---------------------|---|---|----|----|----|----|
| PROBABILITA' | 5 | 5 | 10 | 15 | 20 | 25 |
| | 4 | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 |
| | 3 | 3 | 6 | 9 | 12 | 15 |
| | 2 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 |
| | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| IMPATTO | | | | | | |

Leggendo la matrice, si vede chiaramente che il livello di rischio minimo di un evento di corruzione è **1**, mentre **25** rappresenta livello di rischio massimo. In totale, il livello di rischio di un evento può essere rappresentato da 14 diversi valori numerici¹³, che individuano 14 diversi livelli di rischio differenti.

Il Piano Nazionale non fornisce altre indicazioni per analizzare il rischio, oltre quella di considerarlo una quantità numerica. Tuttavia, per semplificare e facilitare il raffronto fra gli eventi di corruzione, può essere utile “raggruppare” i valori della matrice indicando, con colori differenti, quali valori individuano un livello di rischio *trascurabile*, quali un livello di rischio *medio - basso*, quali un livello di rischio *rilevante* e quali, infine, un livello di rischio *critico*.

Questa “semplificazione” può essere operata utilizzando una *Matrice del Rischio* che prevede solo 4 (e non 14) livelli di rischio differenti, come quella riprodotta qui sotto (ed allegata alle Linee Guida)

¹³ I valori sono i seguenti: **1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 20 e 25**

Figura 5 - Matrice del rischio di corruzione nei Comuni

| | | | | | | |
|---------------------|---|---|----|----|----|----|
| PROBABILITA' | 5 | 5 | 10 | 15 | 20 | 25 |
| | 4 | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 |
| | 3 | 3 | 6 | 9 | 12 | 15 |
| | 2 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 |
| | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| IMPATTO | | | | | | |

| |
|---------------------|
| Trascurabile |
| da 1 a 3 |

| |
|--------------------|
| medio-basso |
| da 4 a 6 |

| |
|------------------|
| rilevante |
| da 8 a 12 |

| |
|----------------|
| Critico |
| da 15 a 25 |

Gli aggettivi “trascurabile”, “medio-basso”, “rilevante” e “critico” (mutuati dalla valutazione del rischio per la sicurezza dei lavoratori) descrivono non solo *quanto il rischio è elevato*, ma anche *il modo in cui le due “dimensioni fondamentali del rischio” (probabilità e impatto) interagiscono e si combinano, determinando il livello di rischio*.

Figura 6 – Quantità e Modalità del Rischio di corruzione nei Comuni

| | Valori di P e I | DESCRIZIONE |
|---------------------|---|--|
| TRASCURABILE | (1 x 1), (2 x 1), (1 x 2), (3 x 1), (1 x 3) | Una dimensione ha sempre valore minimo (1) e l'altra può variare ma raggiungendo al massimo il valore medio (3) |
| MEDIO BASSO | (2 x 2), (4 x 1), (1 x 4), (1 x 5), (5 x 1), (3 x 2), (2 x 3) | Entrambe le dimensioni possono avere un valore superiore al minimo (2 x 2). Ma quando una dimensione supera il valore medio (3), l'altra ha sempre un valore minimo (1) |
| RILEVANTE | (4 x 2), (2 x 4), (3 x 3), (5 x 2), (2 x 5), (4 x 3), (3 x 4) | Tutti i valori di P e I sono superiori a 1. Entrambe le dimensioni possono avere valore medio (3), ma non accade mai che entrambe superino tale valore. I valori massimi sono raggiunti, ancora, da una sola delle due dimensioni |
| CRITICO | (5 x 3), (3 x 5), (4 x 4), (5 x 4), (4 x 5), (5 x 5) | Tutti i valori di P e I sono uguali o superiori al valore medio (3). Entrambe le dimensioni possono anche raggiungere il valore massimo. Il rischio raggiunge i valori massimi |

Diremo che i quattro colori della matrice del rischio (e gli aggettivi ad essi corrispondenti) descrivono il livello di rischio in Termini di *Modalità di Rischio*.

Dunque, disponendo dei valori dell'impatto e della probabilità di un evento di corruzione, dalla Matrice è possibile desumere sia la sua *Quantità di Rischio*, che la sua *Modalità di Rischio*.

Eventi di corruzione con la medesima *Modalità di Rischio*, possono avere *Quantità di Rischio* differenti.

Infine, sempre guardando, ad esempio, la distribuzione del numero **4** nell'area del livello di rischio medio-basso (verde) si nota che eventi con la medesima *Quantità e Modalità di rischio*, possono avere valori di probabilità e impatto differenti.

Come vedremo in seguito, queste differenze saranno rilevanti nella fase di *Ponderazione del Rischio*, per individuare le priorità dell'attività di prevenzione.

Alla fine della fase di Analisi del Rischio, Il Responsabile della Prevenzione dovrà finire di compilare il Registro del rischio, trascrivendo, per ciascun evento, il Livello di controllo rilevato, la probabilità, l’impatto, il valore numerico del livello di rischio (Quantità) e la sua descrizione (Modalità).

Le varie sezioni del Registro dovranno essere compilate come indicato nell’esempio seguente.

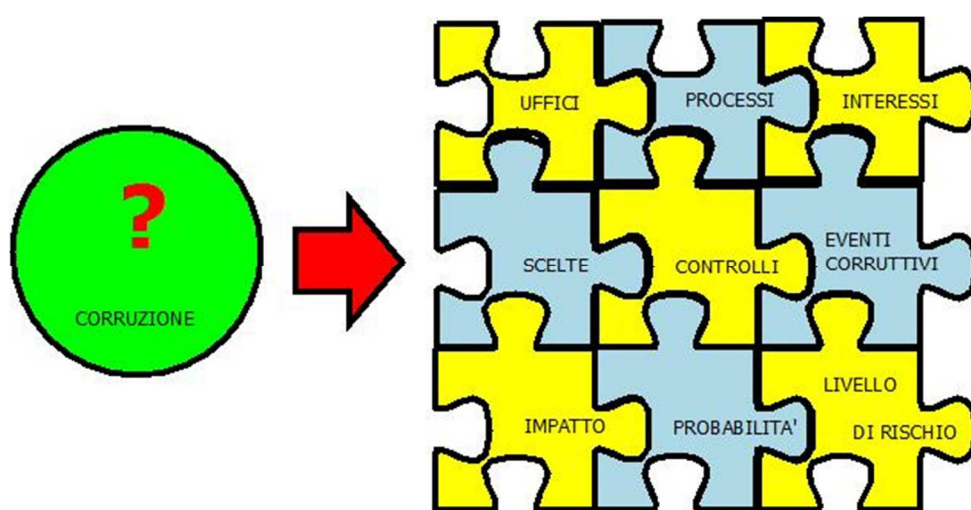
Tabella 5 - Output della Fase di Analisi del Rischio. Esempio di Registro dei Rischi correttamente compilato

| AREA A RISCHIO : Affidamento di lavori, servizi e forniture | | IDENTIFICAZIONE | ANALISI | | | | |
|--|---|--|----------------------|-------------|---------|--------------------|-----------|
| RIF | PROCESSO | DESCRIZIONE EVENTO | LIVELLO DI CONTROLLO | Probabilità | Impatto | Livello di Rischio | |
| 1 | Gestione Appalti per la manutenzione straordinaria degli edifici Comunali | ammissione di varianti in corso d’opera, per consentire all’appaltatore conseguire <i>extra</i> guadagni | MOLTO EFFICACE | 3 | 3 | 9 | RILEVANTE |
| 2 | Affidamento del servizio di manutenzione del verde pubblico | uso distorto del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un’impresa | EFFICACE | 4 | 4 | 16 | CRITICO |

4.3 Ponderare il rischio di corruzione

Fino a questo momento, la gestione del rischio ha coinvolto l’intera amministrazione comunale: le fasi di *identificazione* ed *analisi* avevano l’obiettivo di descrivere *il maggior numero possibile* di processi e uffici in cui la corruzione potrebbe manifestarsi (*Catalogo degli Uffici e dei Processi*) e di analizzare *tutti i fattori* che influenzano la probabilità e l’impatto degli eventi di corruzione (*Registro dei Rischi*).

Le informazioni ricavate hanno ridimensionato l'incertezza del Comune nei confronti della corruzione. Prima la corruzione era un fenomeno indefinibile e paradossale, perché *estraneo* all'amministrazione (in quanto sembrava dipendente solo dai valori e dal grado di onestà delle persone) e contemporaneamente *interno* all'amministrazione (in quanto reato che si manifesta dentro processi dell'ente pubblico). Adesso, invece, la valutazione dei rischi ha permesso di individuare specifici *eventi di corruzione*, che possono manifestarsi all'interno di ben determinati uffici e processi, la cui probabilità dipende da fattori di tipo organizzativo che non sono estranei all'amministrazione.



Da ora in poi, invece, la gestione del rischio diventerà più specifica e selettiva. Nella fase di *ponderazione* (l'ultima fase del processo di valutazione del rischio) il Responsabile della Prevenzione deve *scegliere* quali eventi di corruzione è necessario prevenire (e con quanta urgenza) e quali no, e cominciare a definire il *Piano di trattamento del rischio di corruzione* (allegato 7 delle presenti linee guida).

La prevenzione della corruzione non può investire in modo indifferenziato tutti gli uffici, i processi e gli eventi a rischio, perché ha dei costi elevati.

La legge 190/2012 obbliga i Comuni a definire nuove responsabilità e modalità di controllo, che, per essere individuate, attuate, riviste e migliorate, necessitano di tempo e di risorse umane. Tutte le attività di gestione del rischio devono essere gestite da soggetti interni al Comune (e senza nuovi e ulteriori oneri per la finanza pubblica), e quindi, *inevitabilmente*, la prevenzione della corruzione sottrae tempo e risorse ad altri processi dell'amministrazione.

Inoltre, le misure di prevenzione, specialmente se implicano l'introduzione di nuove procedure o controlli, possono avere un impatto negativo sulla *performance*.

Il Piano Nazionale Anticorruzione non fornisce ai Comuni delle indicazioni precise, per ponderare il rischio, suggerendo solo di *“considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento”*.

Le priorità di intervento dipendono, per buona parte, dal livello di rischio degli eventi di corruzione: bisogna prevenire subito gli eventi con il livello di rischio maggiore, mentre gli eventi che hanno conseguenze e impatti trascurabili, possono essere tralasciati, oppure il loro trattamento può essere differito. Ma la scelta di considerare più o meno accettabile l'ipotesi che un fatto di corruzione si verifichi nell'Ente non è facile e, molto probabilmente, ciascuna amministrazione potrebbe avere dei criteri *“soggettivi”* per fare questo, criteri legati a diverse variabili (eventuali eventi di corruzione verificatisi in precedenza, valori, indirizzi di tipo politico/amministrativo, sensibilità degli stakeholders, ecc. ...).

Tuttavia, proprio perché non si tratta di una scelta facile, le presenti linee guida vogliono fornire alcuni criteri e alcune tecniche *oggettive*, per guidare i Comuni nella ponderazione del rischio.

4.3.1 LA PONDERAZIONE ATTRAVERSO LA MATRICE DEL RISCHIO

Se l'analisi del rischio di corruzione in un Comune ha evidenziato pochi eventi di corruzione o eventi con livelli di rischio chiaramente differenziati fra loro, che possono ricorrere in processi con livelli di controllo molto simili fra loro, allora per la *ponderazione* è sufficiente confrontare i livelli di rischio degli eventi e la loro posizione nella matrice: gli eventi che ricadono più in alto e/o più a destra nella matrice dovranno essere affrontati con maggiore urgenza.

Invece, se l'analisi ha evidenziato molti eventi di corruzione e/o eventi con livelli di rischio molto simili fra loro (per *Quantità* o *Modalità di Rischio*), e se il livello di controllo varia di molto all'interno dei vari processi gestiti dal Comune; allora la ponderazione è possibile solo dopo aver definito con precisione *il rischio accettabile dei criteri per determinare la classifica degli eventi a rischio*.

4.3.2 DEFINIRE IL RISCHIO ACCETTABILE

Il rischio accettabile è quel rischio che non necessita di alcun intervento di prevenzione. E' un rischio che *esiste*, ma viene *tralasciato*, per rendere più efficace ed efficiente l'attività di prevenzione.

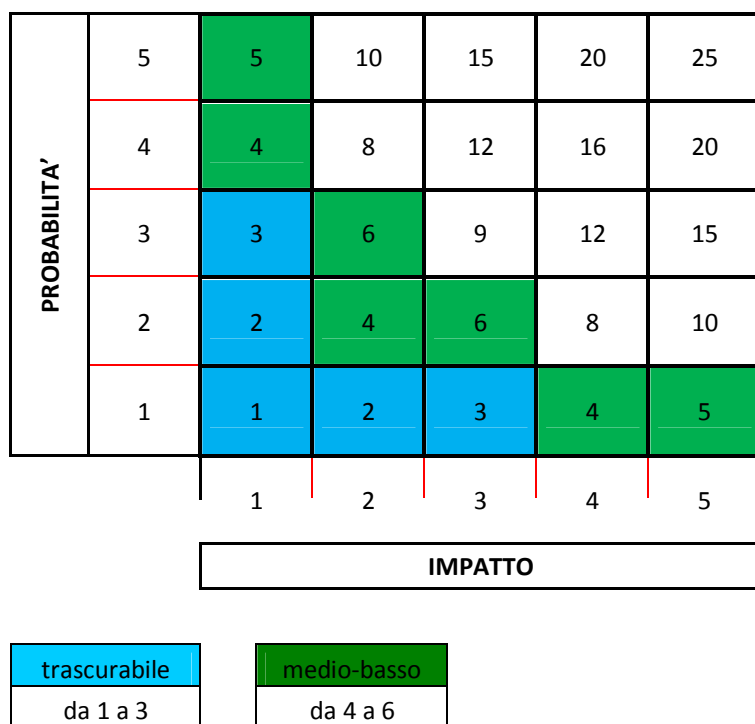
Nel caso della corruzione, il rischio accettabile dipende dal livello di controllo e dal livello di rischio. Un rischio è accettabile se si verifica anche solo una delle seguenti condizioni:

- il *Livello di Controllo* sul processo in cui il rischio è stato individuato è **totale**;
- l'evento di corruzione che genera il rischio ha una *Quantità di Rischio* poco elevata (meno di 8).

La prima condizione è chiara: come detto in precedenza, la valutazione dei rischi deve tener conto del sistema di controlli già adottato dal Comune, e della sua efficacia. Quindi, se in un processo è già stato adottato un controllo in grado di neutralizzare il rischio di corruzione, non sono necessarie nuove misure di prevenzione (a patto che l'efficacia del controllo non sia stata sovrastimata nella fase di analisi del rischio).

Anche la seconda condizione è subito chiara, se si osserva la distribuzione dei valori inferiori a 8 nella Matrice del Rischio.

Figura 7 - Area del rischio accettabile ($QR \leq 8$)



In pratica, la seconda condizione definisce come accettabili tutti gli eventi che hanno una *Modalità di Rischio* trascurabile (in azzurro) o medio-bassa (in verde), e che hanno sempre una quantità di rischio inferiore a 8.

La seguente matrice, consente di individuare il livello di rischio accettabile, in relazione al livello di controllo dei processi e alla quantità di rischio degli eventi di corruzione.

Figura 8 - Matrice di Ponderazione del rischio accettabile

| | | QUANTITA' DI RISCHIO | |
|----------------------|----------------|----------------------|--------------|
| | | da 1 a 6 | da 8 a 25 |
| livello di controllo | ASSENTE | accettabile | da prevenire |
| | MINIMO | accettabile | da prevenire |
| | EFFICACE | accettabile | da prevenire |
| | MOLTO EFFICACE | accettabile | da prevenire |
| | TOTALE | accettabile | Accettabile |

4.3.3 DEFINIRE LA CLASSIFICA DEGLI EVENTI A RISCHIO

Dopo avere individuato i rischi accettabili, ed averli inseriti nel *Piano di Trattamento*, il Responsabile della Prevenzione deve considerare i rimanenti eventi di corruzione, per definire le priorità con cui devono essere attuate le misure di prevenzione. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione infatti prevede una programmazione pluriennale degli interventi e, quindi, è possibile prevedere che alcune misure anticorruzione siano introdotte e attuate immediatamente, mentre la gestione di altri rischi potrebbe essere differita nel tempo.

Per definire le priorità di trattamento è necessario realizzare una vera e propria *classifica degli eventi a rischio*, nella quale gli eventi sono ordinati in base all'urgenza con cui è necessario intervenire su di essi.

Nei prossimi paragrafi saranno introdotti alcuni criteri per ponderare gli eventi di corruzione. Per esemplificare come, in concreto, i criteri di ponderazione funzionano, proveremo a classificare cinque ipotetici eventi di corruzione (di seguito descritti in un altrettanto ipotetico registro dei rischi).

| RIF | PROCESSO | DESCRIZIONE EVENTO | LIVELLO DI CONTROLLO | Probabilità | Impatto | Livello di Rischio | |
|-----|--|--|----------------------|-------------|---------|--------------------|-----------|
| H1 | Gestione elenchi collaboratori esterni | Previsione di requisiti di accesso "personalizzati" e non trasparenti, per agevolare interessi particolari | EFFICACE | 3 | 3 | 9 | RILEVANTE |
| H2 | Gestione elenchi collaboratori esterni | Mancata valutazione dei presupposti di legge per il conferimento degli incarichi, allo scopo di agevolare soggetti particolari | EFFICACE | 4 | 4 | 16 | CRITICO |
| H3 | Stabilizzazione risorse umane | abuso nei processi di stabilizzazione, finalizzato al reclutamento di candidati particolari | EFFICACE | 3 | 4 | 12 | RILEVANTE |
| H4 | Gestione progressioni economiche e di carriera | progressioni accordate illegittimamente, per agevolare dipendenti particolari | MINIMO | 3 | 3 | 9 | RILEVANTE |
| H5 | Gestione concorsi | irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari | EFFICACE | 4 | 3 | 12 | RILEVANTE |

Criterion A: i controlli

Come sottolineato in precedenza, l'insorgere degli eventi di corruzione è favorito dall'assenza di controllo. Di converso, un sistema di controlli efficace potrebbe dissuadere le persone (dipendenti pubblici e soggetti privati che si relazionano con l'amministrazione) a mettere in atto comportamenti illegali.

Quindi, il primo criterio, per determinare la classifica dei rischi, chiama in causa la qualità dei controlli:

- **Criterio A:** dare priorità agli eventi di corruzione, che possono ricorrere nei processi con il sistema di controlli *meno* efficace.

Usando il criterio dei controlli, è possibile ordinare parzialmente gli eventi di corruzione, scoprendo che l'evento H4 (progressioni accordate illegittimamente, per agevolare dipendenti particolari) è "primo in

classifica”, potendo ricorrere in un processo che ha un livello di controllo minimo; mentre gli altri eventi hanno tutti la stessa priorità, avendo un livello di controllo efficace. La classifica è riprodotta nella tabella seguente (dove, per convenzione, il numero 1 è assegnato all’evento che ha la maggiore priorità maggiore)

| RIF | DESCRIZIONE EVENTO | LIVELLO DI CONTROLLO | Probabilità | Impatto | Livello di Rischio | | Priorità |
|-----|--|----------------------|-------------|---------|--------------------|-----------|----------|
| H4 | progressioni accordate illegittimamente, per agevolare dipendenti particolari | MINIMO | 3 | 3 | 9 | RILEVANTE | 1 |
| H1 | Previsione di requisiti di accesso “personalizzati” e non trasparenti, per agevolare interessi particolari | EFFICACE | 3 | 3 | 9 | RILEVANTE | 2? |
| H2 | Mancata valutazione dei presupposti di legge per il conferimento degli incarichi, allo scopo di agevolare soggetti particolari | EFFICACE | 4 | 4 | 16 | CRITICO | 2? |
| H3 | abuso nei processi di stabilizzazione, finalizzato al reclutamento di candidati particolari | EFFICACE | 3 | 4 | 12 | RILEVANTE | 2? |
| H5 | irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari | EFFICACE | 4 | 3 | 12 | RILEVANTE | 2? |

Il Criterio A, quindi, da solo non basta a ponderare gli eventi di corruzione, perché considera solo i controlli, che sono il modo in cui il Comune *agisce* e *modifica* il rischio. Per rendere la classifica più precisa, bisogna considerare anche la modalità di rischio, che, come abbiamo visto in precedenza, descrive in che modo gli eventi di corruzione *agiscono* e *influenzano* l’Ente.

Criterio B: la modalità di rischio

Se due o più eventi di corruzione hanno il medesimo livello di controllo, allora è possibile classificarli in base alla loro modalità di rischio:

- **Criterio B:** a parità di controllo, dare priorità agli eventi di corruzione che hanno la modalità di rischio maggiore.

Introducendo il Criterio B, la ponderazione diventa davvero più completa, perché il livello di controllo è associato a un solo fattore di probabilità, mentre la modalità di rischio tiene conto anche dell’impatto degli eventi di corruzione e degli altri fattori (discrezionalità, rilevanza economica, ecc ...), che ne determinano la probabilità.

In base al Criterio B, l’evento H2 (Mancata valutazione dei presupposti di legge per il conferimento degli incarichi, allo scopo di agevolare soggetti particolari) è “secondo in classifica”, perché ha una modalità di rischio critica. L’evento H4, pur avendo una modalità di rischio rilevante, resta in prima posizione, perché il Criterio A rimane ancora valido. Invece, gli altri eventi di corruzione hanno ancora la stessa priorità.

| RIF | DESCRIZIONE EVENTO | LIVELLO DI CONTROLLO | Probabilità | Impatto | Livello di Rischio | | Priorità |
|-----|--|----------------------|-------------|---------|--------------------|-----------|-----------|
| H4 | progressioni accordate illegittimamente, per agevolare dipendenti particolari | MINIMO | 3 | 3 | 9 | RILEVANTE | 1 |
| H2 | Mancata valutazione dei presupposti di legge per il conferimento degli incarichi, allo scopo di agevolare soggetti particolari | EFFICACE | 4 | 4 | 16 | CRITICO | 2 |
| H1 | Previsione di requisiti di accesso “personalizzati” e non trasparenti, per agevolare interessi particolari | EFFICACE | 3 | 3 | 9 | RILEVANTE | 3? |
| H3 | abuso nei processi di stabilizzazione, finalizzato al reclutamento di candidati particolari | EFFICACE | 3 | 4 | 12 | RILEVANTE | 3? |
| H5 | irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari | EFFICACE | 4 | 3 | 12 | RILEVANTE | 3? |

E’ necessario, quindi, un terzo criterio, per classificare eventi che hanno la stessa modalità di rischio. Tale criterio chiama in causa la quantità di rischio, perché eventi con la stessa modalità di rischio possono avere quantità di rischio differenti.

Criterio C: la quantità di rischio

Se due o più eventi di corruzione hanno la medesima modalità di rischio, allora è possibile classificarli in base alla loro quantità di rischio:

- **Criterio C:** a parità di modalità di rischio, dare priorità alle aree con quantità di rischio maggiore.

Questo criterio ci permette di mettere “in fondo alla lista” delle priorità l’evento H1 (Previsione di requisiti di accesso “personalizzati” e non trasparenti, per agevolare interessi particolari), che ha quantità di rischio pari a **9**. Ma non ci permette di distinguere fra gli eventi H3 e H5, che hanno la stessa quantità di rischio.

| RIF | DESCRIZIONE EVENTO | LIVELLO DI CONTROLLO | Probabilità | Impatto | Livello di Rischio | | Priorità |
|-----|--|----------------------|-------------|---------|--------------------|-----------|-----------|
| H4 | progressioni accordate illegittimamente, per agevolare dipendenti particolari | MINIMO | 3 | 3 | 9 | RILEVANTE | 1 |
| H2 | Mancata valutazione dei presupposti di legge per il conferimento degli incarichi, allo scopo di agevolare soggetti particolari | EFFICACE | 4 | 4 | 16 | CRITICO | 2 |
| H3 | abuso nei processi di stabilizzazione, finalizzato al reclutamento di candidati particolari | EFFICACE | 3 | 4 | 12 | RILEVANTE | 3? |
| H5 | irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari | EFFICACE | 4 | 3 | 12 | RILEVANTE | 3? |
| H1 | Previsione di requisiti di accesso “personalizzati” e non trasparenti, per agevolare interessi particolari | EFFICACE | 3 | 3 | 9 | RILEVANTE | 4 |

Tuttavia, gli eventi H3 e H5 hanno la stessa quantità di rischio (pur avendo probabilità e impatti differenti), perché $P \times I$, da cui si ricava la quantità di rischio, essendo una moltiplicazione, gode della proprietà commutativa (ad esempio $4 \times 3 = 3 \times 4 = 12$) e quindi, in certi casi, assegna lo stesso livello di rischio a eventi che hanno probabilità e impatto differenti.

Per classificare H3 e H5 è allora necessario introdurre un ultimo criterio, che chiama in causa la probabilità.

Criterio D: la probabilità

Se due o più eventi hanno la stessa quantità di rischio, allora è possibile classificarli in base alla loro probabilità:

- **Criterio D:** a parità di quantità di rischio, dare la priorità agli eventi più probabili.

Grazie al criterio D è possibile classificare tutti gli eventi a rischio: infatti, H5 “sale” in terza posizione, perché ha una probabilità maggiore di H3.

| RIF | DESCRIZIONE EVENTO | LIVELLO DI CONTROLLO | Probabilità | Impatto | Livello di Rischio | | Priorità |
|-----|--|----------------------|-------------|---------|--------------------|-----------|----------|
| H4 | progressioni accordate illegittimamente, per agevolare dipendenti particolari | MINIMO | 3 | 3 | 9 | RILEVANTE | 1 |
| H2 | Mancata valutazione dei presupposti di legge per il conferimento degli incarichi, allo scopo di agevolare soggetti particolari | EFFICACE | 4 | 4 | 16 | CRITICO | 2 |
| H5 | irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari | EFFICACE | 4 | 3 | 12 | RILEVANTE | 3 |
| H3 | abuso nei processi di stabilizzazione, finalizzato al reclutamento di candidati particolari | EFFICACE | 3 | 4 | 12 | RILEVANTE | 4 |
| H1 | Previsione di requisiti di accesso “personalizzati” e non trasparenti, per agevolare interessi particolari | EFFICACE | 3 | 3 | 9 | RILEVANTE | 5 |

Per ponderare qualunque insieme di eventi di corruzione, sono sufficienti i criteri A, B, C e D. Non è necessario introdurre, ad esempio, un ulteriore criterio (basato sulla gravità dell’impatto) che permetta di classificare gli eventi che hanno la stessa quantità di rischio e la stessa probabilità: infatti, eventi che hanno la stessa probabilità e la stessa quantità di rischio, hanno anche lo stesso impatto.

Ci si potrebbe chiedere perché si è scelto di basare il Criterio D sulla probabilità e non sull’impatto: non avrebbe più senso dare la priorità agli eventi che hanno l’impatto maggiore?

In realtà, il meccanismo di ponderazione proposto in queste linee guida fa proprio questo: infatti, se due eventi di corruzione hanno la stessa probabilità (ad esempio 5), ma gravità diversa (ad esempio 3 e 5), a parità di probabilità l'evento con l'impatto maggiore avrà la priorità. Tuttavia, questa priorità non è definita da un criterio che chiama in causa l'impatto, ma dal Criterio C, che considera la quantità di rischio e che si applica prima del Criterio D. Sulla base del Criterio C, l'evento con la quantità di rischio maggiore (quello che ha $P \times I = 5 \times 5 = 25$) avrà la priorità.

Invece, a parità di quantità di rischio, il criterio D privilegia la probabilità, perché, come vedremo in seguito, l'obiettivo primario della prevenzione è la riduzione della probabilità di un evento.

4.3.4 IL PIANO DI TRATTAMENTO

Dopo aver classificato tutti gli eventi di corruzione, il Responsabile della Prevenzione può cominciare a compilare alcune delle sezioni del *Piano di Trattamento del Rischio di Corruzione* (allegato 7 delle presenti Linee Guida).

Gli eventi di corruzione devono essere inseriti nel *Piano di Trattamento* seguendo l'ordine stabilito durante la fase di ponderazione e numerati progressivamente, in modo tale che l'evento di corruzione in cima alla lista (al quale è assegnato il numero 1), sia quello che deve essere trattato con maggiore urgenza.

Nel *Piano di Trattamento* è possibile includere anche gli eventi il cui rischio è accettabile, in quanto potrebbe essere utile verificare, periodicamente, se tali eventi, in assenza di misure di prevenzione, si verificano e se il loro rischio non si incrementa¹⁴.

Il *Piano di Trattamento del Rischio*, parzialmente compilato, è l'output dell'intero processo di valutazione del rischio corruzione ed individua:

- le aree maggiormente esposte al rischio di corruzione (cioè i processi e gli uffici in cui possono aver luogo gli eventi di corruzione classificati come prioritari);
- le priorità di trattamento;
- gli eventi di corruzione il cui rischio è accettabile.

Un esempio di *Piano di Trattamento* parzialmente compilato alla fine della fase di ponderazione del rischio è riportato nella pagina seguente.

¹⁴ Un rischio accettabile nel tempo può incrementarsi (ed eventualmente non essere più accettabile) se i controlli diventano meno efficaci nel tempo o se nel tempo la quantità di rischio diventa maggiore

| | | | PONDERAZIONE | Trattamento | | | | | |
|--------------------------------------|---|--|---------------------|--|--|--|---|---------------------|---------|
| RIF | PROCESSO | DESCRIZIONE EVENTO | Priorità | Obiettivo | indicatori | Misure da attivare | Responsabili | tempistiche | Risorse |
| H4 | Gestione progressioni economiche e di carriera | Progressioni accordate illegittimamente, per agevolare dipendenti particolari | 1 | | | | | | |
| H2 | Gestione elenchi collaboratori esterni | Mancata valutazione dei presupposti di legge per il conferimento degli incarichi, allo scopo di agevolare soggetti particolari | 2 | | | | | | |
| H5 | Gestione concorsi | Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari | 3 | | | | | | |
| H3 | Stabilizzazione risorse umane | Abuso nei processi di stabilizzazione, finalizzato al reclutamento di candidati particolari | 4 | | | | | | |
| H1 | Gestione elenchi collaboratori esterni | Previsione di requisiti di accesso "personalizzati" e non trasparenti, per agevolare interessi particolari | 5 | | | | | | |
| ELENCO DEI RISCHI ACCETTABILI | | | | | | | | | |
| L2 | Affidamento del servizio di manutenzione del verde pubblico | Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa; | rischio accettabile | Verificare annualmente: - se l'evento ha avuto luogo e con quale impatto - se il rischio dell'evento si è incrementato | Valutazione del 100% degli eventi accettabili che ricorrono nelle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione | Riesame del livello di rischio in sede di aggiornamento del P.T.P.C.. Riponderazione e Introduzione di eventuali misure di prevenzione aggiuntive | Responsabile della Prevenzione della Corruzione | Entro il 31/12/2014 | |

5.

DEFINIRE IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

5.1 Il Trattamento del Rischio di Corruzione (Cenni preliminari)

Seguendo la norma UNI ISO 31000:2010 possiamo definire sei diverse possibili strategie, finalizzate a *modificare* il rischio di corruzione:

- a) sospendere l'attività o il processo in cui il rischio si evidenzia;
- b) rimuovere le fonti di rischio di corruzione;
- c) ridurre la probabilità degli eventi di corruzione;
- d) ridurre l'impatto degli eventi di corruzione;
- e) condividere il rischio di corruzione con altre parti;
- f) "ritenere"(cioè accettare) il rischio, con una decisione informata.

Risulta subito chiaro, che la maggior parte di queste strategie non può essere attuata nelle pubbliche amministrazioni in quanto:

- gli eventi di corruzione si manifestano nell'ente attraverso l'abuso di attività e processi di pubblico interesse. Quindi, sospendere le attività e i processi a rischio (**strategia a**) causerebbe un danno certo agli interessi della collettività, superiore al danno associato ai probabili eventi di corruzione;
- le principali fonti di rischio di corruzione (oltre all'assenza dei controlli) sono le *scelte* scorrette dei dipendenti pubblici e gli *interessi privati*, che, quando si manifestano all'interno dei processi dell'ente, conducono all'abuso del potere pubblico, per favorire tali interessi. Non è possibile *rimuovere totalmente* (**strategia b**) le scelte individuali dalla gestione dei processi pubblici, in quanto numerosi procedimenti amministrativi (ad esempio i bandi di affidamento, le procedure concorsuali, l'assegnazione di sussidi) presuppongono l'esercizio di una scelta e un certo inevitabile grado di discrezionalità. D'altro canto, sarebbe insensato rimuovere gli *interessi individuali* che, legittimamente, sono parte costitutiva del tessuto sociale ed economico di un territorio. Invece è possibile (ed anche necessario) ridurre la *discrezionalità senza controllo* (che è arbitrio), dalle scelte individuali ed evitare che gli *interessi privati* influenzino la gestione dei processi pubblici.;
- il rischio di corruzione non può essere condiviso con parti esterne all'amministrazione (**strategia e**). Infatti, il modo più semplice per condividere un rischio è rivolgersi ad una società assicurativa (che, dietro pagamento di una polizza, risarcisce i danni derivanti da un evento di cui l'assicurato è responsabile). Attualmente, le società assicurative non offrono polizze per il risarcimento dei "danni da corruzione"¹⁵. L'impatto della corruzione è talmente vasto e invasivo, da non poter essere facilmente quantificato in termini economici¹⁶. Inoltre, gli enti locali *già condividono* il rischio di corruzione con la comunità: infatti, la corruzione aggredisce le risorse pubbliche (che sono di tutti) ed impatta negativamente sulle dinamiche economiche e sociali di un territorio. Una ulteriore condivisione del rischio con la comunità, potrebbe essere "fatale";
- non tutti i rischi di corruzione possono essere "ritenuti" cioè accettati come tali dall'Ente Pubblico, senza essere trattati (**strategia f**). Come abbiamo visto in precedenza, questo può essere fatto solo per gli eventi di corruzione che (a seguito di valutazione) risultano avere un livello di rischio *accettabile*. Negli altri casi, deve essere previsto un trattamento.

¹⁵ Per la precisione, esistono polizze per la copertura della responsabilità amministrativa dei dirigenti pubblici. Ma tali polizze coprono i rischi professionali dei singoli, non il rischio di corruzione dell'ente pubblico

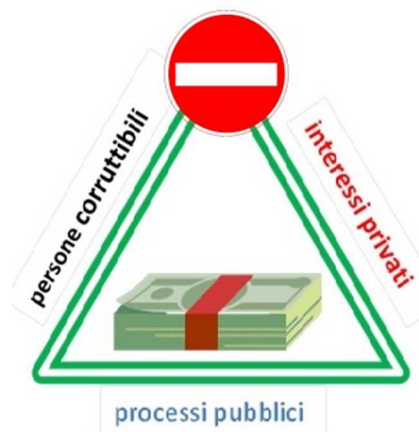
¹⁶ In realtà una stima ufficiale è stata fatta dal SAeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza) del DFP che, nel 2008 e nel 2010 ha stimato in 60 Miliardi di Euro i costi della corruzione a livello nazionale. Questo dato, per quanto solo presunto, fornisce un'idea dell'entità globale dei danni (solo economici) causati dalla corruzione. Tale stima, associata all'alta frequenza con cui gli episodi di corruzione si verificano, rende antieconomica, per qualunque società assicurativa, la scelta di assicurare il rischio di corruzione.

Quindi, il rischio di corruzione dovrà essere trattato:

- riducendo la probabilità degli eventi di corruzione (**strategia c**), introducendo misure di prevenzione;
- riducendo l'impatto degli eventi di corruzione (**strategia d**), introducendo strumenti per individuare e rimuovere tempestivamente i soggetti ed i comportamenti a rischio.

Inoltre, è possibile agire sui fattori di rischio (scelte individuali e interessi), non rimuovendoli, ma cercando di ridurre il numero di persone corruttibili, interne all'amministrazione, che possono *incontrare* gli interessi privati durante la gestione dei processi pubblici. Fare questo significa, in pratica, cercare di rompere il *triangolo della corruzione*.

Figura 9 - Rompere il triangolo della corruzione



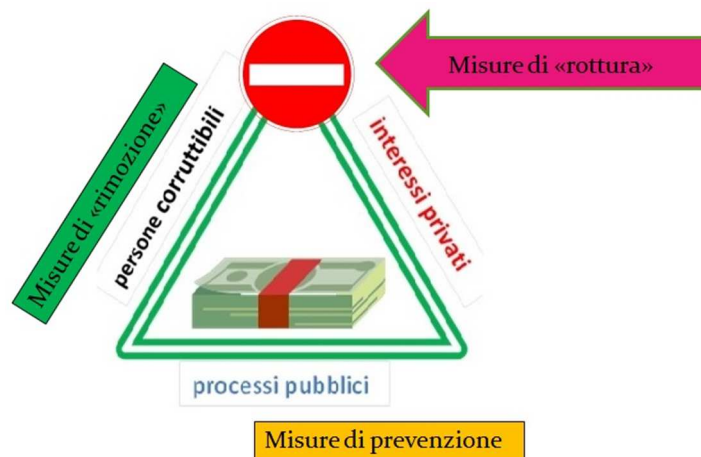
Questa verifica delle possibili strategie di trattamento ci permette di individuare la logica e gli obiettivi delle diverse misure che devono essere previste dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione:

- **misure di prevenzione:** trasparenza (P.T.T.I.); verifica di precedenti condanne per reati contro la pubblica amministrazione; protocolli di legalità/patti di integrità, Procedure specifiche, per la gestione dei contratti pubblici; procedure specifiche per l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici; procedure specifiche per la gestione dei concorsi e la gestione del personale; procedure specifiche per la riscossione di sanzioni e tributi; procedure specifiche per la gestione dei rapporti con Enti Pubblici e società controllate.

- **Misure di “rimozione”, per individuare e rimuovere tempestivamente i soggetti ed i comportamenti a rischio:** codici di comportamento, tutela del whistleblowing; monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti; Monitoraggio dei rapporti tra l’amministrazione e i soggetti esterni;
- **Misure per “rompere” il triangolo della corruzione:** rotazione del personale; definizione di criteri per l’autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni; obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi; definizione dei casi di inconferibilità e incompatibilità; limitazione della libertà negoziale del dipendente pubblico, dopo la cessazione del rapporto di lavoro; formazione del personale.

Ciascun tipo di misura agisce su uno specifico elemento del *triangolo della corruzione*: la prevenzione controlla i processi, la “rimozione” controlla i soggetti a rischio, mentre la “rottura” agisce sulla relazione fra persone e interessi privati.

Figura 10 - aree di impatto delle strategie di gestione del rischio



5.2 Il contenuti minimi del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.)

Il P.T.P.C. non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento di programmazione, che sistematizza e descrive le strategie di trattamento del rischio di corruzione.

Di seguito sono indicati, in linea con quanto stabilito dalla L 190/2012 e dal P.N.A., i contenuti minimi che devono essere presenti all'interno del P.T.P.C. per una sua adeguata articolazione.

| CONTENUTO | DESCRIZIONE |
|---|--|
| SOGGETTI | Soggetti coinvolti nella prevenzione con i relativi compiti e le responsabilità (Responsabile della Prevenzione, dirigenti, referenti, dipendenti che operano nelle aree di rischio, ecc ...); |
| AREE DI RISCHIO | Il P.T.P.C. deve descrivere le caratteristiche delle aree di rischio (processi, possibili eventi di corruzione, livello di rischio, livello di controllo e priorità di trattamento) |
| MISURE SPECIFICHE E MISURE TRASVERSALI | Nell'ambito del P.T.P.C. per ciascuna area di rischio debbono essere indicate le misure specifiche da introdurre, per trattare il rischio di corruzione. Inoltre, devono essere individuate delle misure trasversali (valide per l'intera organizzazione) in grado di supportare il processo di gestione del rischio |
| GESTIONE DELLA PERFORMANCE | Deve essere chiarito in che modo gli adempimenti, i compiti e le responsabilità inseriti nel P.T.P.C. possono essere inseriti fra gli obiettivi rilevanti per valutare la performance individuale ed organizzativa (a livello di ufficio, servizio, area, ecc. ...) |
| TRASPARENZA E INTEGRITA' | La gestione del rischio deve essere coordinata con gli adempimenti relativi agli obblighi di trasparenza previsti nel d.lgs. 33/2013 e attuati attraverso il Piano Triennale per la Trasparenza e l'integrità (P.T.T.I.). Il P.T.T.I. può essere un documento a parte, oppure essere una sezione del P.T.P.C. |
| MONITORAGGIO, REVISIONE | Devono essere indicati i tempi e le modalità di monitoraggio, valutazione e controllo dell'efficacia del P.T.P.C. adottato e gli interventi di implementazione e miglioramento del suo contenuto |

5.3 Il Piano di Trattamento e la programmazione delle misure trasversali

Gli eventi di corruzione, che potrebbero verificarsi all'interno del Comune, sono stati indentificati, analizzati e ponderati durante la valutazione del rischio. E sono elencati, in ordine di priorità, nel *Piano di Trattamento* (allegato 7 alle presenti Linee Guida), parzialmente compilato.

Il *Piano di Trattamento* deve essere ora completato, indicando, per ciascun evento di corruzione:

- l'obiettivo da raggiungere, per mitigare il rischio associato all'evento;
- misure di trattamento del rischio da introdurre;
- i soggetti che devono realizzare, monitorare e revisionare le misure di trattamento;
- gli indicatori, per valutare l'efficacia delle misure introdotte;
- le tempistiche e le risorse necessarie per introdurre le misure di trattamento.

L'**obiettivo** dell'azione di trattamento deve essere adeguato all'evento preso in considerazione e può essere definito partendo dalle informazioni ricavabili dal *Registro dei Rischi*:

- se l'evento di corruzione è altamente discrezionale, in quanto associato ad un processo caratterizzato da un livello di controllo **assente** o **minimo**, l'azione di trattamento avrà l'obiettivo di ridurre la discrezionalità e vincolare le modalità di gestione e gli esiti dei processi;
- se l'evento ha una modalità di rischio critica (di impatto **molto grave e molto probabile**), sarà opportuno programmare l'introduzione di misure idonee a "rompere" il triangolo della corruzione (ad esempio introducendo la rotazione del personale);
- se l'evento ha una probabilità elevata, bisognerà agire sui fattori che la determinano (discrezionalità, rilevanza esterna, frazionabilità, ecc. ...), introducendo misure di prevenzione;
- se l'evento ha un impatto elevato, l'azione di trattamento avrà l'obiettivo di ridurre il più possibile il livello di rischio (attraverso misure di prevenzione) ed introdurre misure per rilevare e rimuovere tempestivamente soggetti e comportamenti a rischio.

Nel Piano di Trattamento possono essere incluse:

- **misure di trattamento specifiche**, da attuare in un solo processo o in una sola area di attività del Comune (normalmente, quelle maggiormente esposte alla corruzione);

- **misure di trattamento trasversali**, valide per l'intera organizzazione.

Le misure (di trattamento o trasversali) si differenziano in:

- **misure obbligatorie**: sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative;
- **misure ulteriori**: sono quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge, sono rese obbligatorie dal loro inserimento nel P.T.P.C.

Il P.T.P.C. deve contenere tutte le misure obbligatorie per trattare il rischio e le misure ulteriori ritenute necessarie o utili. L'Allegato 3 del P.N.A. fornisce un "Elenco esemplificativo delle misure ulteriori", che possono essere previste nel Piano di prevenzione.

La tempistica per l'introduzione e per l'implementazione delle misure può essere differenziata, a seconda che si tratti di misure obbligatorie o di misure ulteriori; in ogni caso il termine deve essere definito nel Piano di Trattamento ed evidenziato nel P.T.P.C.

Le misure di trattamento obbligatorie, specifiche e trasversali, sono descritte diffusamente nel P.N.A. e in due suoi allegati (Allegato 1 e Tavole delle Misure), con l'indicazione del contenuto delle misure da introdurre, delle fonti normative che le rendono obbligatorie, delle tempistiche di attivazione. Inoltre, il P.N.A. illustra (in modo chiaro ed esaustivo), le azioni da attivare per introdurre e attuare ciascuna misura di trattamento.

I paragrafi del P.N.A. e dell' Allegato 1, nonché le "Tavole delle Misure", da considerare (per programmare e attuare correttamente le misure di trattamento all'interno dell'ente), sono indicati nella tabella riportata nella pagina seguente.

Le misure di prevenzione trasversali possono essere incluse nel Piano di Trattamento, per la gestione del rischio associato a singoli eventi di corruzione. Tuttavia, per il loro carattere non specifico, alcune misure trasversali potrebbero non essere associate a un processo o ad un evento in particolare, ma essere pensate ed introdotte, per essere applicate "sistematicamente" in tutti i processi dell'organizzazione. Per pianificare e descrivere le misure trasversali da applicare in tutte le aree dell'Ente, è possibile utilizzare il documento di *Programmazione delle Misure Trasversali* (allegato 8 delle presenti Linee Guida).

| MISURA DI TRATTAMENTO | PNA | Allegato 1 al PNA | Tavole delle Misure |
|---|---|--|---------------------|
| Trasparenza e PTTI | 3.1.2 | Par. B.3 | Tavola n.3 |
| Codici di comportamento | 3.1.3 | Par. B.4 | Tavola n.4 |
| Criteri di rotazione del personale | 3.1.4 | par. B.5 | Tavola n. 5 |
| Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi | 3.1.5 | Par. B.6 | |
| Disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti. | 3.1.6 | par. B.7 | Tavola n. 7 |
| Direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali - cause ostative al conferimento | 3.1.7 | Par B.8 | Tavola n. 8 |
| Direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali - verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità | 3.1.8. | par. B.9 | Tavola n. 9 |
| Limitazione della libertà negoziale del dipendente pubblico, dopo la cessazione del rapporto di lavoro | 3.1.9 | par. B.10 | Tavola n. 10 |
| Verifica di precedenti condanne per reati contro la pubblica amministrazione | 3.1.10 | par. B.11 | Tavola n. 11 |
| Adozione di misure per la tutela del whistleblower | 3.1. 11 | par. B.12 | Tavola n. 12 |
| Formazione dei dipendenti | 3.1.12 | Par. B.13 | Tavole n. 13 |
| Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti | 3.1.13 | par B.14 | Tavola n. 14 |
| Monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti | | par. B.1.1.3 | Tavola 16 |
| Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti esterni | | | Tavola n. 17 |
| Misure Ulteriori e Procedure di trattamento specifiche per: | <ul style="list-style-type: none"> - la gestione dei contratti pubblici. - l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici - la riscossione di sanzioni e tributi - i concorsi e selezione del personale | <p>Procedure specifiche da definire nel Piano di trattamento del rischio.</p> <p>L'Allegato 3 del P.N.A. fornisce un "Elenco esemplificativo delle misure ulteriori", che possono essere previste nel Piano di prevenzione.</p> | |
| Prevenzione della corruzione negli enti controllati | 3.1.1 | Par B.2 | Tavola n. 2 |

5.4 Misure di trattamento trasversali

5.4.1 MISURE TRASVERSALI DI PREVENZIONE

A) La Trasparenza. La Trasparenza è una misura di prevenzione, perché rende maggiormente controllabili (anche dall'esterno) i processi dell'amministrazione. Le misure di trasparenza (programmate nel P.T.T.I.) aumentano il livello di *Accountability* nella organizzazione e riducono gli spazi di discrezionalità, che rendono possibile l'uso distorto dei processi pubblici. L'efficacia delle misure di trasparenza può essere aumentata attraverso:

- **l'informatizzazione dei processi**, che consente per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- **l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti**, che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;

B) Verifica di precedenti condanne per reati contro la pubblica amministrazione. Non è possibile *prevedere* se e quando un dipendente dell'amministrazione commetterà un illecito. Ma, certamente, un soggetto che è già stato condannato in precedenza per reati contro la pubblica amministrazione è *più a rischio*, rispetto ad un dipendente che non ha ancora commesso reati. Per questa ragione, in attuazione ai nuovi obblighi di legge¹⁷, il Comune deve rivedere le proprie procedure e i criteri di formazione delle commissioni, di assegnazione del personale agli uffici e di conferimento degli incarichi, per garantire che le persone condannate per reati contro la pubblica amministrazione (anche con sentenze non passate in giudicato):

- non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- non siano assegnati agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

¹⁷ Art. 35 *bis*, D. lgs. 165/2001, aggiunto dall'art.1, comma 46, della L. 190/2012; Art. 1, commi 3, 15, 17, 18 e 20, L. 190/2012; Capo II del D.lgs 39/2013

- non partecipino alle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- Non svolgano funzioni dirigenziali o direttive all'interno dell'ente.

Se la situazione di inconferibilità si appalesa nel corso del rapporto, il Responsabile della Prevenzione deve effettuare la contestazione nei confronti dell'interessato e lo stesso deve essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio.

5.4.2 MISURE TRASVERSALI PER INDIVIDUARE E RIMUOVERE I SOGGETTI E LE SITUAZIONI A RISCHIO

C) Il Codice di comportamento. Il DPR 62/2013 ha introdotto un nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Ciascuna amministrazione deve adottare un proprio Codice, che integri e specifichi i contenuti di quello nazionale, anche consultando i propri stakeholder (organizzazioni sindacali, associazioni di categoria, cittadinanza, ecc ...), ispirandosi alle Linee Guida elaborate dalla CIVIT e illustrate nella delibera n. 75/201318 e istituire un Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD). Il Codice di Comportamento definisce dei valori e dei principi di comportamento, che devono essere adottati e rispettati non solo dai dipendenti dell'amministrazione, ma anche dai collaboratori e dai consulenti dell'ente, dai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché dai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Il Codice definisce anche delle sanzioni, a carico dei soggetti che violano i valori e i principi di comportamento dell'ente. Si tratta di una misura che consente di sanzionare i comportamenti scorretti, quando ancora non hanno rilevanza penale.

D) Tutela del Whistleblowing. Le situazioni e i soggetti a rischio di corruzione possono essere individuate tempestivamente, introducendo procedure per la tutela dei dipendenti che segnalano illeciti (whistleblowers). La procedura di tutela del whistleblowing non ha lo scopo di incentivare le segnalazioni anonime, né di far venir meno l'obbligo di segnalare i casi di corruzione all'autorità giudiziaria. Ha procedura ha, piuttosto, lo scopo di incentivare segnalazioni circostanziate e verificabili relative a comportamenti che non hanno ancora una rilevanza penale, ma che denotano un uso distorto del potere pubblico, per favorire interessi privati. L'identità del segnalante può essere eventualmente conosciuta dal soggetto che prende in carico la segnalazione, ma non deve essere rivelata, senza il suo consenso, Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante

¹⁸Delibera n. 75/2013, "Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)"

non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. Le procedure di whistleblowing aumentano la loro efficacia, se permettono di raccogliere segnalazioni non solo dai dipendenti, ma anche dai soggetti esterni che si interfacciano con l'amministrazione (ad esempio dalle aziende).

E) Monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti. Rilevanti scostamenti dalla media (sia in positivo che in negativo) dei tempi di conclusione dei procedimenti potrebbero dipendere da trattamenti preferenziali, omissioni o ritardi derivanti da fenomeni corruttivi. Per questa ragione, il Comune dovrebbe definire le tempistiche medie di avvio, gestione e conclusione dei procedimenti e monitorare (anche attraverso applicativi informatici, che consentono l'inserimento e l'analisi dei dati) gli scostamenti dalle tempistiche medie "attese". Dovrà essere prevista anche una procedura, descrivendo i responsabili e le modalità dei controlli da attivare a carico dei soggetti responsabili dei procedimenti, che evidenziano tempi di avvio, gestione e conclusione anomali.

5.4.3 MISURE TRASVERSALI PER "ROMPERE" IL TRIANGOLO DELLA CORRUZIONE

Le misure trasversali finalizzate a "rompere" il *Triangolo della Corruzione* possono avere due obiettivi:

- impedire che i dipendenti pubblici possano favorire interessi propri o di terzi, nell'ambito dei processi dell'Ente. Questo obiettivo può essere realizzato attraverso misure che definiscono quali incarichi non possono essere svolti dal dipendente (fuori e dentro l'ente e anche successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro), attraverso l'applicazione delle norme sull'incompatibilità e l'inconferibilità, nonché con misure di gestione e risoluzione dei conflitti di interesse.
- favorendo, nei dipendenti, l'adozione di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati. Questo obiettivo può essere perseguito attraverso iniziative di formazione sui temi dell'etica e della legalità.

F) Definizione di criteri per l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni. A seguito dell'intesa in sede di Conferenza Unificata del 24 Luglio 2013¹⁹, presso il D.F.P. è stato istituito un tavolo tecnico con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali, per analizzare le criticità e stabilire dei criteri utili all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti delle Regioni e degli Enti Locali.

¹⁹ Intesa tra Governo, Regioni ed Enti Locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 60 e 61, della legge 6 novembre 2012, n.190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", del 24 luglio 2013.

Le Regioni e gli Enti Locali, dovranno definire (attraverso propri regolamenti) i criteri per autorizzare i propri dipendenti a svolgere incarichi esterni, entro 90 giorni dalla conclusione del tavolo di lavoro e comunque non oltre 180 giorni dalla data di adozione dell'intesa (fine del mese di gennaio 2014).

G) Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi. L'art. 1, comma 41, della L. 190/2012 ha introdotto l'art. 6 bis ("*conflitto di interessi*") nella L. 241/1990. La disposizione stabilisce che "*Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*".

La segnalazione del conflitto deve essere indirizzata dal dipendente al proprio dirigente/responsabile, che, dopo aver valutato se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo, deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo, sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività.

H) inconfiribilità e incompatibilità. Il d.lgs. 39/2013 (Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico) ha disciplinato:

- le ipotesi di inconfiribilità di incarichi dirigenziali a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni, nonché a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico;
- le situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- le ipotesi di inconfiribilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

Le situazioni di inconfiribilità o incompatibilità sono contestate dal Responsabile della Prevenzione. Invece, le situazioni di incompatibilità o inconfiribilità riguardanti il Segretario Comunale che sia stato individuato come Responsabile della Prevenzione sono contestate dal Sindaco.

L'inconfiribilità non è sanabile. Invece, l'incompatibilità può essere superata con la rinuncia agli incarichi che la legge considera incompatibili, oppure con il collocamento fuori ruolo e in aspettativa.

La dichiarazione dell'insussistenza di incompatibilità va resa annualmente e, al sorgere della causa di incompatibilità la stessa va immediatamente comunicata.

I) Limitazione della libertà negoziale del dipendente pubblico, dopo la cessazione del rapporto di lavoro. La L. 190/2012 ha introdotto un nuovo comma nell'ambito dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, per impedire che, durante il periodo di servizio, un dipendente pubblico possa sfruttare la propria posizione e il proprio potere all'interno dell'amministrazione, per ottenere un lavoro per lui attraente presso un'impresa o un soggetto privato con cui entra in contatto. La disposizione stabilisce che *“i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.”*

L) Formazione generale. La formazione generale, rivolta a tutti i dipendenti, può riguardare l'aggiornamento delle competenze e i temi dell'etica e della legalità. Nell'ottica della prevenzione della corruzione, gli interventi di formazione devono favorire la *consapevolezza e la responsabilità* nello svolgimento di una funzione pubblica e nell'uso del potere pubblico.

I fabbisogni formativi sono individuati dal Responsabile della Prevenzione in raccordo con i dirigenti responsabili delle risorse umane e le iniziative formative vanno inserite anche nel Piano Formativo dell'Ente.

5.5 Misure di trattamento specifiche

5.5.1 MISURE SPECIFICHE DI PREVENZIONE

M) Protocolli di legalità/patti di integrità. I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto. Essi prevedono un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti. I patti di integrità sono stati sviluppati da Transparency-International negli anni '90 ed è sono strumento in uso in talune realtà locali già da alcuni anni (a partire dal 2002 ad esempio, nel Comune di Milano).

N) Procedure specifiche per la gestione delle attività esposte al rischio di corruzione. E' possibile includere nel Piano di Trattamento anche procedure specifiche (ulteriori a quelle obbligatorie per legge), al fine di prevenire gli eventi di corruzione nelle aree di attività del Comune maggiormente sensibili (contratti pubblici, erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici, concorsi e la gestione del personale, riscossione di sanzioni e tributi).

Considerando l'elevato numero di misure obbligatorie per legge che devono essere incluse nel P.T.P.C., l'introduzione di procedure ulteriori dovrebbe interessare un numero limitato di processi, per non rendere eccessivamente onerosa e complessa l'attuazione del Piano.

L'introduzione di procedure specifiche di controllo è certamente utile per prevenire la corruzione nelle aree di attività che denotano un livello di controllo **assente** o **minimo**. Le procedure specifiche possono essere elaborate a partire dalle procedure già adottate dall'Ente, che possono essere modificate e rafforzate, per aumentarne l'efficacia preventiva.

O) Prevenzione della corruzione negli enti controllati. Anche gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico devono nominare un Responsabile della Prevenzione ed adottare dei Piani di prevenzione. Il Comune dovrà, quindi, vigilare affinché gli enti controllati si adeguino alle nuove disposizioni. Se l'ente controllato dal Comune già dispone di un Modello di Organizzazione e Controllo ai sensi del d.lgs. 231/2001, il Piano di Prevenzione può essere definito estendendo ampliando i contenuti e l'ambito di applicazione del Modello; e il Responsabile della Prevenzione può essere individuato nell'Organismo di Vigilanza.

Il Comune e l'ente vigilato organizzano un idoneo sistema informativo per monitorare l'attuazione delle misure sopra indicate. Nel P.T.P.C. del Comune e nei Piani di Prevenzione/Modelli 231 devono essere definite delle procedure di raccordo, per realizzare il flusso delle informazioni, compresa l'eventuale segnalazione di illeciti.

5.5.2 MISURE SPECIFICHE PER INDIVIDUARE E RIMUOVERE I SOGGETTI E LE SITUAZIONI A RISCHIO

P) Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti esterni. Ai sensi dell' art. 1, comma 9, lettera e) della legge 190/2012, è necessario programmare e realizzare il monitoraggio dei rapporti fra Amministrazione e soggetti con i quali sono stati stipulati contratti, interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici, ai fini della verifica di eventuali relazioni di parentela o affinità con i dipendenti.

5.5.3 MISURE SPECIFICHE PER “ROMPERE” IL TRIANGOLO DELLA CORRUZIONE

Q) Rotazione del Personale. La legge 190/2012 e il P.N.A. considerano la rotazione del personale una misura cruciale, per intervenire nelle più esposte al rischio di corruzione. In effetti, attraverso la rotazione è possibile “rompere” il triangolo della corruzione, allontanando una persona dai processi e dall’insieme di relazioni (e interessi), che possono essere una fonte di rischio di corruzione. Tuttavia, si tratta di una misura di trattamento che presenta una serie di criticità:

- la rotazione del personale incide negativamente sul bagaglio di competenze professionali espresse dagli uffici. Per ovviare a questo inconveniente, il Comune deve programmare una intensa attività di affiancamento e formazione, per allineare le competenze del personale alle nuove mansioni cui è adibito;
- l’efficacia della rotazione tende a diminuire con il tempo: la persona trasferita in un nuovo ufficio è anche messa nelle condizioni di individuare nuovi processi e nuovi interessi. Paradossalmente, la rotazione del personale può far emergere eventi di corruzione nuovi, eliminando gli eventi conosciuti;
- le persone non sono pedine con cui giocare: l’inserimento di un nuovo elemento (collega, dirigente o responsabile) in un ufficio è un evento che può innescare una serie di dinamiche relazionali, che possono influire (in positivo o in negativo) sul “clima” lavorativo;
- la rotazione del personale è una forma (anche se mite) di precarizzazione del lavoro.

La rotazione del personale può avere anche degli effetti positivi sull’organizzazione. Può, ad esempio, favorire la condivisione dei saperi e delle buone pratiche e favorire i processi di cambiamento organizzativo.

Si tratta, ad ogni modo, di una misura che incide profondamente sul funzionamento del Comune, ma che può essere utile per intervenire in quelle aree di attività in cui sono stati identificati eventi di corruzione con modalità di rischio **critica** (area in rosso nella matrice del rischio).

Le eventuali ragioni organizzative (soprattutto nei Comuni di medie e piccole dimensioni) che impediscono la rotazione del personale nelle aree a rischio devono essere esplicitate nel P.T.P.C. . Quando la rotazione non è applicabile, è comunque consigliabile introdurre altre misure di prevenzione che, combinate fra loro, possono garantire un efficace trattamento del rischio. Per esempio, si potrebbero introdurre misure trasversali di prevenzione (ad esempio misure di trasparenza ulteriori rispetto a quelle obbligatorie ai sensi del d.lgs. 33/2013), abbinandole a misure di “rimozione” (ad esempio procedure di tutela del whistleblowing)

R) Formazione specifica. E’ rivolta al Responsabile della Prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e ai funzionari addetti alle aree a rischio. Il Piano Nazionale Anticorruzione definisce il contenuto della formazione specifica, facendo soprattutto riferimento alla conoscenza delle

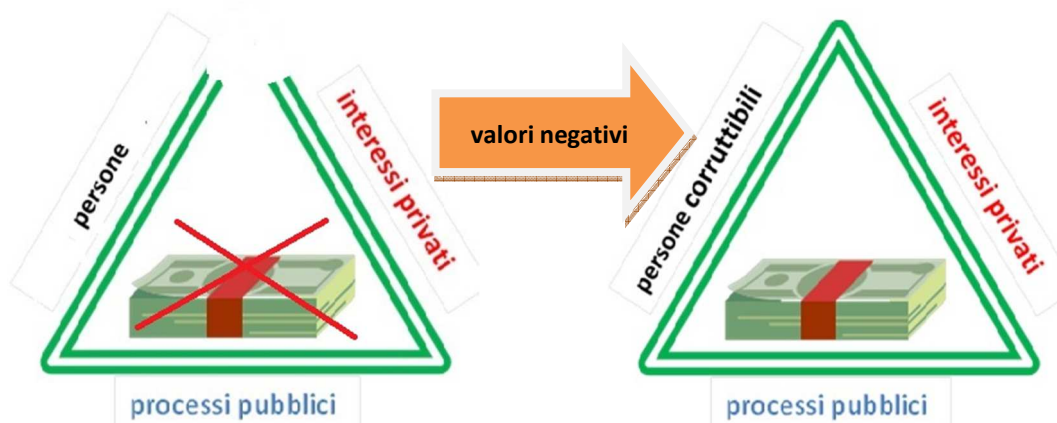
normative, ai programmi e ai vari strumenti utilizzati per la prevenzione, alle tematiche settoriali e alla diffusione di buone pratiche professionali.

In realtà, anche l'approccio valoriale è cruciale, per chi opera nella attività a rischio e la formazione specifica sui temi dell'etica può essere una misura di rottura del triangolo della corruzione. Infatti, le persone possono sempre *rifiutarsi* di attuare un evento corruttivo, anche in presenza di interessi privati. Le persone possono sempre *scegliere* di non abusare dei processi pubblici. E l'organizzazione gioca un ruolo fondamentale nella diffusione di valori che possono favorire o meno l'emergere di eventi corruttivi.

La scelta di corrompere o di essere corrotti può garantire un guadagno (economico o di altro tipo) a chi la compie; ma ha anche dei costi morali non indifferenti. Alcune persone ritengono i costi morali superiori al guadagno, anche se sono coinvolte in un triangolo della corruzione. Perché, invece, altre persone scelgono la corruzione? Limitandosi a considerare la scelta operata dal dipendente pubblico, più di una risposta è possibile:

- in queste persone opera un sistema di valori (valori negativi, disvalori), che giustifica le scelte orientate verso la corruzione, quando sono finalizzate a conseguire un guadagno personale;
- in queste persone opera un sistema di valori positivi, ma che non regge al conflitto con il sistema di valori negativi di cui sono portatori i soggetti terzi, che agiscono per favorire i propri interessi;
- in queste persone opera un sistema di valori positivi, che non regge al conflitto con il sistema di valori negativi (disvalori) espresso dalla pubblica amministrazione in cui operano.

In tutti e tre i casi la persona finisce per giustificare (cioè ritenere giusti) comportamenti scorretti o illeciti, diventa "corruttibile" e questa corruttibilità "chiude" il triangolo della corruzione.



In tutti e tre i casi, la formazione può dare un contributo alla prevenzione della corruzione, se ha l'obiettivo di:

- individuare e diffondere valori positivi, coerenti con i valori costituzionali (art. 97: *legalità, buon andamento e imparzialità*);
- mostrare che tali valori positivi sono adottati dall'amministrazione e sono finalizzati al conseguimento degli obiettivi costitutivi dell'ente locale;
- chiarire che tali valori positivi si rispecchiano nel Codice di condotta, cui i dipendenti si devono attenere.

Ovviamente, l'efficacia della formazione sui temi dell'etica e della legalità non è immediata. La diffusione di nuovi valori richiede molto tempo. Inoltre, tale tipo di formazione non deve essere eccessivamente teorica, ma deve essere, il più possibile, calata nella quotidianità delle scelte e delle azioni compiute negli uffici del Comune.

6.

ATTUAZIONE, MONITORAGGIO E RIASSETTO DEL P.T.P.C

6.1 P.T.P.C. e gestione della performance

Il P.T.P.C. contiene diverse misure di trattamento del rischio che, nel loro insieme, coinvolgono e interessano tutti gli uffici e tutte le attività del Comune. Quindi, l'effettiva attuazione delle attività previste dal Piano non è possibile, senza la collaborazione e l'impegno di tutti i soggetti che operano nell'amministrazione.

La prevenzione della corruzione deve diventare *un obiettivo* dei dirigenti e dei dipendenti del Comune. E' quindi opportuno che le attività e le risorse necessarie per attuare il P.T.P.C. siano inserite nel P.E.G. (Piano Esecutivo di Gestione) e negli altri strumenti eventualmente adottati dall'Amministrazione, per la gestione della *performance organizzativa ed individuale* (Piano della Performance, Sistema di misurazione e valutazione della performance, ecc. ...) ²⁰.

L'amministrazione dovrà verificare i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi di prevenzione della corruzione programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

²⁰ Il paragrafo B.1.1.4 dell'allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione riportano una serie di indicazioni, utili per coordinare il P.T.P.C. con gli strumenti per la gestione del ciclo della performance, previsti dal d.lgs. 150/2009.

Anche al Segretario Comunale dovrebbero essere assegnati degli obiettivi, in relazione alla funzione aggiuntiva di Responsabile della Prevenzione.

6.2 P.T.P.C. e monitoraggio degli eventi di corruzione

Il contenuto del P.T.P.C. deve essere definito, in modo tale da non prevedere solo misure di prevenzione (che riducono la probabilità degli eventi di corruzione), ma anche misure di monitoraggio degli eventi di corruzione, finalizzate a rilevare e rimuovere possibili comportamenti a rischio di corruzione, che dovessero aver luogo all'interno dell'amministrazione.

Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, la legge 190/2012 ha previsto l'introduzione, in tutte le pubbliche amministrazioni, delle seguenti misure di monitoraggio:

- codici di comportamento;
- tutela del whistleblowing;
- monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti;
- monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti esterni.

Le misure di monitoraggio devono essere implementate (cioè correttamente attuate) da soggetti specificamente individuati a tal fine dalla normativa vigente: UPD, Dirigenti/responsabili di P.O., ufficio del personale, ecc. ...

Per quanto riguarda le misure di tutela del whistleblowing, l'amministrazione deve individuare un ristrettissimo gruppo di persone (2/3 persone, come suggerito dal P.N.A.), cui affidare la presa in carico e la gestione delle segnalazioni.

I dati relativi all'applicazione delle misure di monitoraggio devono essere trasmessi al Responsabile della Prevenzione. Nel rispetto della privacy e senza che venga meno la tutela dell'anonimato di eventuali dipendenti che segnalano illeciti (whistleblowers), devono essere tenuti in considerazione i seguenti dati:

- numero e tipo di sanzioni irrogate, per violazioni al Codice di comportamento;
- numero e tipo di comportamenti a rischio segnalati all'interno dell'amministrazione;
- numero e tipo di procedimenti che hanno evidenziato scostamenti (in positivo e in negativo) dalle tempistiche di conclusione previste dall'ente;

- numero di situazioni “irregolari” rilevate dal monitoraggio dei soggetti esterni con i quali sono stati stipulati contratti, interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici (suddivise per area di attività).

6.3 Relazione sull’efficacia delle misure di prevenzione e “riassetto” annuale del P.T.P.C.

Ai sensi dell’art. 1, comma 14 della legge 190/2012, il Responsabile della Prevenzione, entro il 15 dicembre di ogni anno, deve redigere una relazione sull’efficacia delle misure di prevenzione definite dai P.T.P.C.

Questo documento dovrà essere pubblicato sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione nonché trasmesso al D.F.P. in allegato al P.T.P.C. dell’anno successivo.

La Relazione deve contenere un nucleo minimo di indicatori sull’efficacia delle politiche di prevenzione con riguardo ai seguenti ambiti:

- **Gestione dei rischi**
 - Azioni intraprese per affrontare i rischi di corruzione
 - Controlli sulla gestione dei rischi di corruzione
 - Iniziative di automatizzazione dei processi intraprese per ridurre i rischi di corruzione
- **Formazione in tema di anticorruzione**
 - Quantità di formazione in tema di anticorruzione erogata in giornate/ore
 - Tipologia dei contenuti offerti
 - Articolazione dei destinatari della formazione in tema di anticorruzione
 - Articolazione dei soggetti che hanno erogato la formazione in tema di anticorruzione
- **Codice di comportamento**
 - Adozione delle integrazioni al Codice di comportamento
 - Denunce delle violazioni al Codice di comportamento
 - Attività dell’ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del Codice di comportamento
- **Altre iniziative**
 - Numero di incarichi e aree oggetto di rotazione degli incarichi
 - Esiti di verifiche e controlli su cause di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi
 - Forme di tutela offerte ai whistleblowers

- Ricorso all'arbitrato secondo criteri di pubblicità e rotazione
 - Rispetto dei termini dei procedimenti
 - Iniziative nell'ambito dei contratti pubblici
 - Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere
 - indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale
 - indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive
- **Sanzioni**
 - Numero e tipo di sanzioni irrogate

I dati raccolti ai fini della relazione sono utili anche per il "riassetto" (o revisione) del P.T.P.C., finalizzato alla predisposizione del nuovo Piano, che deve essere adottato dalla Giunta entro il 31 gennaio di ogni anno.

Il riassetto del P.T.P.C. deve essere coordinato dal Responsabile della Prevenzione e deve anche tenere conto dei dati relativi alla performance organizzativa e individuale e dei dati relativi al monitoraggio degli eventi di corruzione. Sulla base dei dati disponibili, il Responsabile della Prevenzione dovrà:

- comprendere le ragioni/cause in base alle quali si sono verificati degli scostamenti rispetto ai risultati di performance attesi;
- comprendere le ragioni/cause in base alle quali si sono verificati gli eventi di corruzione (a tal fine, è possibile effettuare nuovamente la valutazione del rischio di corruzione, negli uffici che hanno evidenziato le maggiori criticità);
- valutare l'efficacia del sistema di monitoraggio adottato dall'Ente;
- valutare l'efficacia delle misure di prevenzione e delle altre misure finalizzate alla mitigazione del rischio di corruzione;
- individuare eventuali misure correttive, anche in coordinamento con i dirigenti/responsabili e con i referenti della prevenzione;
- per inserire le misure correttive tra quelle per implementare/migliorare il P.T.P.C.

7.

PROPOSTA DI “INDICE” DEI CONTENUTI DEL P.T.P.C.

Le misure di trattamento selezionate e programmate devono essere inserite nel Piano di Prevenzione della Corruzione, che deve riassumere anche tutte le informazioni ricavate durante il percorso di valutazione del rischio, nonché definire in che modo la prevenzione della corruzione sarà attuata all'interno dell'Ente.

Di seguito, viene proposto un possibile “indice” dei contenuti del P.T.P.C., strutturato in sette sezioni, che tiene conto nucleo minimo di dati e informazioni sulla strategia decentrata di prevenzione della corruzione, che devono essere trasmessi dal Comune al D.F.P.²¹:

²¹ Il Piano Nazionale Anticorruzione ha stabilito le seguenti scadenze, per la trasmissione dei primi dati relativi alla strategia di prevenzione della corruzione a livello decentrato:

- 31 gennaio 2014: trasmissione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.
- 31 luglio 2014: trasmissione dei dati relativi al primo periodo di attuazione delle strategie di prevenzione programmate nel P.T.P.C. (avendo a riferimento la situazione alla data del 30 giugno 2014).

1) Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione nel Comune

In questa sezione devono essere individuati i soggetti, che hanno un ruolo nella strategia di prevenzione della corruzione. Devono essere riportati:

- il nominativo del Responsabile della Prevenzione della corruzione;
- il nominativo del Responsabile per la Trasparenza;
- il nominativo degli eventuali referenti per la prevenzione, che devono collaborare con il responsabile.

In questa sezione, devono essere anche riassunti i compiti e le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure previste dal P.T.P.C.. In particolare, è necessario specificare le funzioni svolte e i poteri:

- del Sindaco;
- della Giunta;
- del Responsabile della Prevenzione;
- dei Referenti per la prevenzione (qualora il comune abbia deciso di individuare tali soggetti);
- dei Dirigenti e dei Responsabili di P.O.;
- degli organismi di controllo interno (OIV o altro);
- dell'UPD;
- dei dipendenti e dei collaboratori.

2) Processo di adozione del P.T.P.C

In questa sezione è opportuno indicare:

- la data e gli estremi della delibera di adozione del P.T.P.C. da parte della Giunta;
- i soggetti interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del P.T.P.C.;
- i soggetti esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del P.T.P.C.;
- i canali, gli strumenti e le iniziative di partecipazione e comunicazione (attivati durante l'elaborazione del P.T.C. e previsti, in seguito, per comunicare i suoi contenuti).

3) Gestione del rischio di corruzione

Questa sezione riassume le informazioni ricavate durante la fase di valutazione del rischio e di programmazione delle misure di trattamento. Può essere strutturata in tre paragrafi, che descrivono:

- la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;

- le aree di attività del Comune, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione (in questo paragrafo è possibile inserire il *Registro dei rischi*);
- le schede di programmazione delle misure di trattamento del rischio (in questo paragrafo è opportuno inserire il *Piano di Trattamento* e la *Programmazione delle misure trasversali*).

4) Formazione dei dipendenti

In questa sezione è opportuno sintetizzare i contenuti, gli obiettivi e i destinatari degli interventi di formazione in tema di anticorruzione.

Come suggerito dal PNA e dalle presenti Linee Guida, è necessario prevedere interventi di formazione generale ed interventi formazione specifica. Sulla base degli indirizzi generali definiti dal P.T.P.C., i fabbisogni formativi devono essere individuati dal Responsabile della Prevenzione, in raccordo con i dirigenti responsabili delle risorse umane e le iniziative formative vanno inserite anche nel Piano Formativo dell'Ente. **La Formazione generale** è rivolta a tutti i dipendenti e può riguardare l'aggiornamento delle competenze e i temi dell'etica e della legalità. Nell'ottica della prevenzione della corruzione, gli interventi di formazione devono favorire la *consapevolezza e la responsabilità* nello svolgimento di una funzione pubblica e nell'uso del potere pubblico.

La Formazione specifica è rivolta al Responsabile della Prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e ai funzionari addetti alle aree a rischio. E' finalizzata alla conoscenza delle normative, ai programmi e ai vari strumenti utilizzati per la prevenzione, alle tematiche settoriali, alla diffusione di buone pratiche professionali. E' anche finalizzata all'individuazione dei valori etici adottati dall'organizzazione, che possono contrastare il verificarsi di condotte corruttive

5) Codice di comportamento

In questa sezione è possibile inserire il Codice di Comportamento adottato dal Comune, o una sintesi dei suoi contenuti. Il Codice di Comportamento deve integrare e specificare i contenuti del DPR 62/2013.

In questa sezione del P.T.P.C. è opportuno illustrare anche i meccanismi di denuncia delle violazioni del Codice e l'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del Codice di Comportamento.

6) Misure trasversali e specifiche di trattamento del rischio

In questa sezione è opportuno specificare il contenuto delle misure di prevenzione citate nella **Sezione 3)** "*Gestione del Rischio di Corruzione*" (contenute nel *Piano di Trattamento* e nella *Programmazione delle misure trasversali*), che il Comune intende implementare. Le misure trattano i seguenti ambiti:

- trasparenza;
- rotazione del personale;
- gestione dei conflitti di interessi;
- attività e incarichi non consentiti ai dipendenti del Comune;
- inconfiribilità e incompatibilità;
- libertà negoziale del dipendente pubblico, dopo la cessazione del rapporto di lavoro;
- verifica di precedenti condanne per reati contro la pubblica amministrazione;
- tutela dei whistleblower;
- protocolli di legalità per gli affidamenti;
- monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti;
- monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti esterni;
- Procedure specifiche per la gestione delle attività esposte al rischio di corruzione;
- Prevenzione della corruzione negli enti controllati.

7) Monitoraggio e riassetto del P.T.P.C.

In questa sezione devono essere indicate le attività di monitoraggio e di revisione, finalizzate al miglioramento continuo della strategia di prevenzione della corruzione attuata dal Comune. La sezione deve indicare:

- le modalità di raccordo fra il P.T.P.C. e i sistemi di misurazione e valutazione della performance adottati dall'ente (in particolare, è opportuno indicare in che modo saranno assegnati e valutati gli "obiettivi di prevenzione della corruzione" ai vari livelli dell'organizzazione);
- le modalità e le tempistiche **del monitoraggio degli eventi di corruzione**, attuato attraverso gli strumenti introdotti dal P.T.P.C. (codici di comportamento, tutela del whistleblowing, monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti esterni);
- le modalità e le tempistiche di valutazione dell'efficacia delle misure di prevenzione del P.T.P.C.;
- le modalità di riassetto/revisione annuale del P.T.P.C.

8.

ALLEGATI

8.1 ALLEGATO 1 - Registro dei processi e degli uffici

COMUNE DI _____
CATALOGO DEI PROCESSI E DEGLI UFFICI ESPOSTI AL RISCHIO DI CORRUZIONE

| AREA DI RISCHIO | PROCESSO | CONTROLLI |
|---|---|-------------------------------|
| Acquisizione e gestione delle risorse umane | Fasi: 1. 2. 3. | • • • |
| | UFFICI COINVOLTI 1. 2. 3. | • • • |

COMUNE DI _____
CATALOGO DEI PROCESSI E DEGLI UFFICI ESPOSTI AL RISCHIO DI CORRUZIONE

| AREA DI RISCHIO | PROCESSO | CONTROLLI |
|---|---|-------------------------------|
| Acquisizione e gestione delle risorse umane | Fasi: 1. 2. 3. | • • • |
| | UFFICI COINVOLTI 1. 2. 3. | • • • |

8.2 ALLEGATO 2 – Scheda di descrizione di evento di corruzione

COMUNE DI _____

DESCRIZIONE EVENTO DI CORRUZIONE

| | | |
|---|------------------|--------------------------------------|
| Rif.[] | AREA DI RISCHIO: | UNITA' ORGANIZZATIVA: |
| PROCESSO: _____ | | |
| 1) DESCRIZIONE DEL COMPORTAMENTO _____ _____ _____ | | |
| 2) PROCEDIMENTI, RISORSE E/O POTERI PUBBLICI OGGETTO DI ABUSO _____ _____ _____ | | |
| 3) INTERESSI PRIVATI FAVORITI _____ _____ _____ | | |
| 4) INTERESSE PUBBLICO DANNEGGIATO: _____ _____ _____ | | |
| 5) FATTORI ORGANIZZATIVI | 6) CONTROLLI | 7) PRECEDENTI PENALI E DEISCIPLINARI |
| <input type="checkbox"/> Discrezionalità | | |
| <input type="checkbox"/> rilevanza esterna | | |
| <input type="checkbox"/> complessità, | | |
| <input type="checkbox"/> valore economico | | |
| <input type="checkbox"/> Frazionabilità | | |

8.4 ALLEGATO 4 - Tabella di Analisi del Rischio

| TABELLA DI ANALISI DEL RISCHIO | |
|---|---|
| EVENTO: | (da registro dei rischi) |
| Ufficio: _____ Attività/processo: _____ | |
| Indici di valutazione della probabilità | Indici di Valutazione dell'impatto |
| <u>Discrezionalità</u> | <u>Impatto Organizzativo</u> |
| Il processo è discrezionale? | Rispetto al totale del personale, impiegato nel singolo ufficio competente a svolgere il processo, quale percentuale di personale è impiegata nel processo? |
| No. È del tutto vincolato | Fino a circa il 20% |
| E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) | Fino a circa il 40% |
| E' parzialmente vincolato solo dalla legge | Fino a Circa il 60% |
| E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) | Fino a circa l'80% |
| E' altamente discrezionale | Fino a circa il 100% |
| <u>Rilevanza Esterna</u> | <u>Impatto Economico</u> |
| Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione? | Nel corso degli ultimi 5 anni, sono state pronunciate sentenze della corte dei conti a carico di dipendenti e dirigenti dell'amministrazione, o sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti dell'amministrazione, per la medesima tipologia di evento o per tipologie analoghe? |
| No. Ha come destinatario finale un ufficio interno | No |
| Si, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni al Comune | Si |
| <u>Complessità del processo</u> | <u>Impatto Reputazionale</u> |
| Si tratta di un processo complesso, che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive, per il conseguimento del risultato? | Nel corso degli ultimi 5 anni sono stati pubblicati, su giornali o riviste, articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi? |
| No, il processo coinvolge una sola P.A. | No |
| Si, il processo coinvolge più di 3 amministrazioni | Non ne abbiamo memoria |
| Si, il processo coinvolge più di 5 amministrazioni | Si, sulla stampa locale |
| | Si sulla stampa nazionale |
| | Si sulla stampa nazionale e locale |
| | Si, sulla stampa locale, nazionale e internazionale |
| | Si sulla stampa nazionale e locale |
| | Si, sulla stampa locale, nazionale e internazionale |

8.5 ALLEGATO 5 – Matrici del rischio di corruzione

| | | | | | | |
|--------------|---|---|----|----|----|----|
| PROBABILITA' | 5 | 5 | 10 | 15 | 20 | 25 |
| | 4 | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 |
| | 3 | 3 | 6 | 9 | 12 | 15 |
| | 2 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 |
| | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| IMPATTO | | | | | | |

| | | | |
|--------------|-------------|-----------|------------|
| trascurabile | medio-basso | rilevante | critico |
| da 1 a 3 | da 4 a 6 | da 8 a 12 | da 15 a 25 |

| | | | | | | |
|--------------|---|---|----|----|----|----|
| PROBABILITA' | 5 | 5 | 10 | 15 | 20 | 25 |
| | 4 | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 |
| | 3 | 3 | 6 | 9 | 12 | 15 |
| | 2 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 |
| | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| IMPATTO | | | | | | |

| | |
|--------------|-------------|
| trascurabile | medio-basso |
| da 1 a 3 | da 4 a 6 |

| | | | | | | |
|--------------|---|---|----|----|----|----|
| PROBABILITA' | 5 | 5 | 10 | 15 | 20 | 25 |
| | 4 | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 |
| | 3 | 3 | 6 | 9 | 12 | 15 |
| | 2 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 |
| | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| IMPATTO | | | | | | |

| | | | |
|--------------|-------------|-----------|------------|
| trascurabile | medio-basso | rilevante | critico |
| da 1 a 3 | da 4 a 6 | da 8 a 12 | da 15 a 25 |

8.6 ALLEGATO 6 – Matrice di Ponderazione del rischio accettabile

| | | QUANTITA' DI RISCHIO | |
|----------------------|----------------|----------------------|--------------|
| | | da 1 a 6 | da 8 a 25 |
| livello di controllo | ASSENTE | accettabile | da prevenire |
| | MINIMO | accettabile | da prevenire |
| | EFFICACE | accettabile | da prevenire |
| | MOLTO EFFICACE | accettabile | da prevenire |
| | TOTALE | accettabile | accettabile |

8.8 ALLEGATO 8 – Programmazione delle misure trasversali

COMUNE DI _____

PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE TRASVERSALI

| MISURA TRASVERSALE | STATO DI ATTIVAZIONE | Attività previste | Responsabili | Indicatori | Tempistiche | Risorse |
|--------------------|--|-------------------|--------------|------------|-------------|---------|
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |
| | <input type="radio"/> GIA' PRESENTE <input type="radio"/> DA INTRODURRE | | | | | |



Tel. 02.26707423 | Fax 02.2536204 | info@retecomuni.it | www.retecomuni.it